

دانش

۶

مقالات علمی

تبیین روش‌شناسی مناسب در کنترل استراتژیک
دکتر سید محمد اعرابی، دکتر نبی‌اله دهقان

تاریخچه نهاد بازرسی به روایت اسناد؛ تحول سازمانی و ارزیابی کارکردی نهاد
بازرسی در ایران معاصر
احمد گل محمدی

راه کارهای برون رفت از چالش‌های اجرای کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با
فساد در حقوق ایران
سیدمهدی موسوی

علل سازمانی فساد اداری از نظر کارکنان بخش دولتی شهرستان بروجرد
دکتر محمدرضا جابر انصاری، افشین بازگیر

بررسی ارتباط بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری؛ مطالعه موردی دستگاه‌های اجرایی
منتخب شیراز
دکتر حبیب‌الله سالارزهی، یاسر امیری

رهیافت‌های پایه سیاست‌های اجتماعی و کاربرد آنها در برنامه‌های توسعه و بودجه
محمدجواد حق‌شناس

گزارش تخصصی بازرسی

ارزیابی اجرای سیاست مسکن مهر؛ با تمرکز بر عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی
اداره کل نظارت و بازرسی امور وزارت کشور و شهرداری‌ها

فصلنامه دانش ارزیابی

سال دوم، شماره ۶، زمستان ۱۳۸۹
صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور
مدیر مسئول: مصطفی پورمحمدی
سر دبیر: دکتر غلامحسین بلندیان

هیات تحریریه:

دکتر حجت‌الله ایوبی، دکتر سیدعلی‌اکبر احمدی، دکتر رکن‌الدین افتخاری،
دکتر غلامحسین بلندیان، دکتر بهزاد پورسید، دکتر ناصر جمال‌زاده، دکتر علیرضا دیهیم،
دکتر سیدمحمدرضا سیدنورائی، دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی، دکتر نوروز هاشم‌زهی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

ویراستار: آزاده میرشکاک

صفحه‌آرا: بهروز باقری

طراحی جلد: مجید مقصودی

ناشر: سازمان بازرسی کل کشور

شمارگان: ۱۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۱۶۱۳/۱۶۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۰
کمیسیون انتشارات دولتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتشر می‌شود.

نقل مطالب با ذکر منبع مجاز است.

مسئولیت صحت مطالب و مقالات به عهده نویسندگان است.

تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،
مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی تلفن: ۶۱۳۶۲۰۳۲

E-mail: researchcenter.gio@gmail.com

www.gio.ir

فهرست مطالب

سخن مدیر مسئول

مقالات علمی

- تبیین روش‌شناسی مناسب در کنترل استراتژیک ۹
دکتر سید محمد اعرابی، دکتر نبی‌اله دهقان
- تاریخچه نهاد بازرسی به روایت اسناد؛ تحول سازمانی و ارزیابی کارکردی نهاد بازرسی در
ایران معاصر ۳۳
احمد گل محمدی
- علل سازمانی فساد اداری از نظر کارکنان بخش دولتی شهرستان بروجرد ۵۵
دکتر محمدرضا جابر انصاری، افشین بازگیر
- بررسی ارتباط بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری؛ مطالعه موردی دستگاه‌های اجرایی
منتخب شیراز ۷۹
دکتر حبیب‌الله سالارزهی، یاسر امیری
- رهیافت‌های پایش سیاست‌های اجتماعی و کاربرد آنها در برنامه‌های توسعه و بودجه ۱۰۹
محمدجواد حق‌شناس

گزارش تخصصی بازرسی

- ارزیابی اجرای سیاست مسکن مهر؛ با تمرکز بر عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی ۱۳۷
اداره کل نظارت و بازرسی امور وزارت کشور و شهرداری‌ها

چکیده انگلیسی ۱۸۷

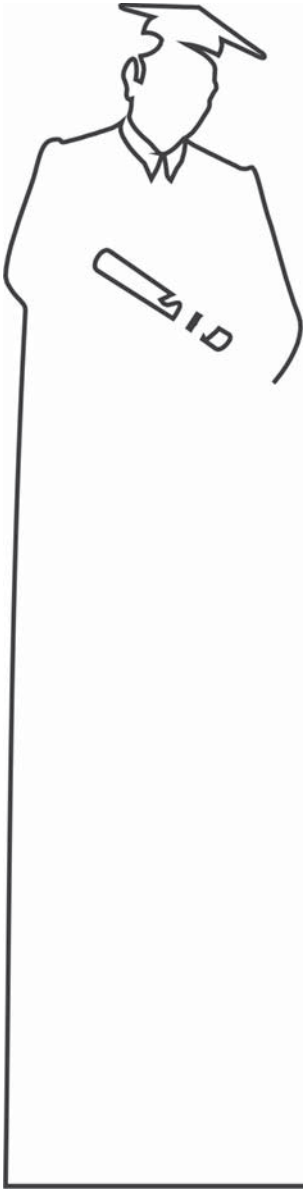
سخن مدیر مسئول

فصلنامه تخصصی دانش ارزیابی که اینک دومین شماره از دومین سال انتشار آن در مقابل دیدگان خواننده محترم قرار دارد به روال معهود، مجموعه‌ای از نوشته‌های برگرفته از تحقیقات نظری و عملی را در دل خود جای داده است. بر کسی پوشیده نیست و اذعان اهل قلم و اصحاب دانش بر این مدعا، شاهدهی نیکوست که گردآوری مجموعه‌هایی از این دست، نه فقط کاری ساده نیست، که گاه با دشواری‌هایی بیش از حوزه‌های دیگر نیز روبروست زیرا نظارت و ارزیابی به خودی خود، مقوله‌ای پیچیده و ظریف محسوب می‌گردد که وقتی به وادی عمل درمی‌آید به صعوبت نظری آن دو چندان افزوده می‌شود. اما از آنجایی که نشر نوشته‌های علمی در چنین حوزه‌هایی، در کنار غنابخشی به این حوزه از ادبیات، به پیدایش مجالی برای ظهور و بروز خلاقیت‌های ذهنی و عملی نیز می‌انجامد، لذا بذل تلاشی دوچندان برای ارایه مجموعه‌ای با ویژگی‌های برتر پژوهشی و نوشتاری در میان دست‌اندرکاران تهیه این فصلنامه، قولی است که جملگی بر آنند و از این رو، نظرات اصلاحی خوانندگان محترم، به دیده منت، پذیرفتنی است.

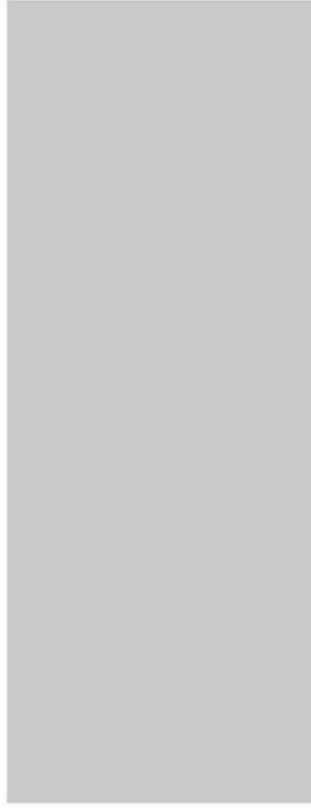
امید آن که شماره حاضر با مقالات خود بتواند گامی دیگر در تقویت پدیده‌های نظارت و بازرسی در وادی نظری و عملی برداشته و زمینه‌ای برای اندیشه و بازاندیشی در این حوزه مهم از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی کشور و مباحث نظری مرتبط با آنها را فراهم آورد.

مصطفی پورمحمدی

مدیر مسئول فصلنامه دانش ارزیابی



مقالات علمی



تبیین روش‌شناسی مناسب در کنترل استراتژیک

دکتر سید محمد اعرابی^۱ - دکتر نبی‌اله دهقان^۲

مقاله پیش رو با هدف تبیین و ارائه روش‌شناسی مناسب مطالعات کنترل استراتژیک صورت گرفته است. موضوع مطالعه در این نوشتار، پژوهش‌های انجام شده در حوزه کنترل استراتژیک در سطح کلان کشور است. این نوشتار برحسب دستاورد یا نتیجه تحقیق، از نوع توسعه‌ای-کاربردی و از نظر هدف تحقیق از نوع اکتشافی و به لحاظ نوع داده‌های مورد استفاده، یک تحقیق کیفی است. روش این تحقیق، موردی است و به همین دلیل فرضیه‌های تحقیق با استفاده از این متدولوژی مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

ابزار جمع‌آوری داده‌ها، اسناد و مدارک (نتایج تحقیقات منتشر شده در حوزه مدیریت استراتژیک) است که با استفاده از منابع مختلف، داده‌های لازم جمع‌آوری شده و از طریق روش تحلیل مقایسه الگوها، مورد بررسی قرار گرفتند. نتایج حاصل از تحلیل و ترکیب داده‌های جمع‌آوری شده نشان می‌دهد از بین انواع روش‌شناسی‌های تحقیق، تحقیق قوم‌نگاری، روشی مناسب برای تحقیقات کنترل استراتژیک است.

واژگان کلیدی: روش‌شناسی، کنترل استراتژیک، قوم‌نگاری

۱ استاد گروه مدیریت بازرگانی دانشگاه علامه طباطبایی و رئیس پژوهشکده مدیریت سما
۲ استادیار گروه مدیریت بازرگانی دانشگاه شهید ستاری و پژوهشکده مدیریت سما

مقدمه

امروزه سازمان‌ها در محیطی پویا، پرابهام و متحول فعالیت می‌کنند. یکی از بارزترین ویژگی‌های عصر حاضر، تغییرات و تحولات شگرف و مداومی است که در طرز تفکر، ایدئولوژی، ارزش‌های اجتماعی، روش‌های انجام کار و بسیاری از پدیده‌های دیگر زندگی به چشم می‌خورد. سرعت این تغییرات به گونه‌ای است که نمی‌توان منحنی تغییر را در بعد زمان ترسیم کرد؛ زیرا پیشرفت و تحول، با شتابی بیشتر از سرعت ترسیم منحنی به وقوع می‌پیوندد. کثرت تغییراتی که سازمان‌ها با آن مواجه‌اند، از چنان فشار و نیرویی برخوردار است که هر نوع مقاومتی را در هم کوبیده و همه را با خود به پیش می‌برد. به عبارت دیگر، وسعت و تنوع نیروی تغییری که بر پیکر سازمان‌های امروزی وارد می‌آید، به قدری زیاد است که برای آنها چاره‌ای جز انطباق با این تغییرات و پاسخگویی به آنها باقی نمی‌گذارد.

در چنین شرایطی، داشتن چشم اندازی روشن از رسالت و عوامل خارجی تأثیرگذار و شناخت دقیق از پیشرفتی که در راه رسیدن به اهداف، حاصل می‌شود، برای یک سازمان بسیار حائز اهمیت است. بدین منظور پیش از هر کار باید میزان پیشرفت سازمان به همراه گسترش مدیرانه، به طور منظم کنترل شود و استراتژی سازمان در موارد لزوم بر اساس این سنجش تغییر کند. این فرایند که کنترل استراتژیک نامیده می‌شود، امری مهم و اغلب ناپیدا است که سازمان‌ها برای مدیریت اثر بخش، به آن نیاز دارند. سیستم برنامه‌ریزی که محیط خارجی و ضعف و قوت‌های داخلی را ارزیابی می‌کند به کمال استعداد خویش نخواهد رسید مگر اینکه در همان زمان به نظارت و سنجش پیشرفت سازمان، همراه با ابعاد کلیدی استراتژیک آن بپردازد. کنترل استراتژیک که عاملی ضروری برای مدیریت اثربخش مداوم در کسب و کار است، در زمان ناپیوستگی، حیاتی می‌شود (لورنژ و همکاران، ۱۳۸۴).

با آنکه بیش از نیم قرن است در سازمان‌های غیر نظامی از مدیریت استراتژیک استفاده می‌شود، هنوز هم روش‌شناسی مشخص و قابل استفاده‌ای در حوزه کنترل استراتژیک که بخش اساسی مدیریت استراتژیک است، وجود ندارد. در کشور ما در این زمینه کاری انجام نشده و موضوع مذکور بکر و بی‌سابقه است. برای تدوین این مقاله، در منابع خارجی تنها دو کتاب در این زمینه شناسایی شد. تحقیق حاضر با هدف پاسخگویی به این دو پرسش اساسی

صورت گرفته که الگوی روش‌شناسی مطالعات کنترل استراتژیک سازمان‌ها کدام است؟ و چگونه می‌توان روش‌شناسی مناسب مطالعات کنترل استراتژیک را تبیین کرد؟ امیدواریم انجام این پژوهش گامی کوچک در زمینه جنبش نرم‌افزاری و تولید علم در کشور باشد.

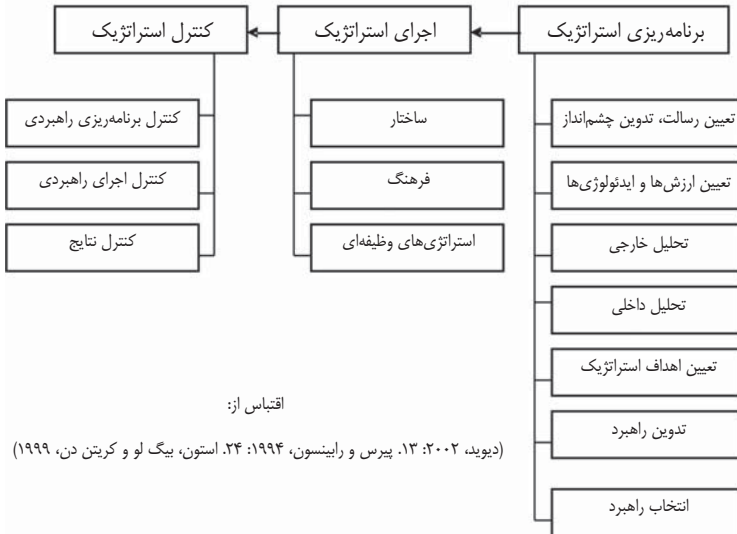
مروری بر ادبیات نظری تحقیق

۱. مدیریت استراتژیک

تفکرات، تصورات و فرضیات مختلفی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک از سوی صاحب‌نظران این رشته، در قالب مکاتب شکل‌گیری استراتژی و برنامه‌ریزی استراتژیک مطرح شده و مخالفان و موافقان بسیاری در این زمینه اظهار نظر کرده‌اند. بررسی این نظریات نشان می‌دهد درکی روشن و تصویری واحد از موضوع شکل‌گیری استراتژی و فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک وجود ندارد. آنچه مسلم است اینکه استراتژی ریشه لاتین داشته و بیشتر کاربرد نظامی و سیاسی دارد. اگرچه امروزه وارد ادبیات کسب و کار نیز شده است. در لغت، به شیوه حرکت نیروهای نظامی، استراتژی می‌گویند. استراتژی از کلمه یونانی strategos مرکب از stratos به معنای ارتش و ego به معنی رهبر گرفته شده است (شهلائی و ولیوندزمانی، ۱۳۸۸: ۷۴).

با وجود آنکه قریب چهار دهه از ظهور مدیریت استراتژیک می‌گذرد و بنگاه‌ها، شرکت‌ها، واحدهای غیرانتفاعی و سازمان‌های دولتی که آن را به کار گرفته‌اند از نتایجش بهره‌مند شده‌اند، هنوز تعریف واحدی از این مدیریت وجود ندارد و صاحب‌نظران با دیدگاه‌های متفاوتی، به تعریف آن پرداخته‌اند (شهلائی، ۱۳۸۵: ۲۱). برخی معتقدند مدیریت استراتژیک در واقع برنامه‌ریزی، هدایت، سازماندهی و کنترل تصمیمات استراتژیک فعالیت‌های واحد اقتصادی را در بر می‌گیرد (پیرس و رابینسون، ۱۹۹۴: ۲۴). از دیدگاه دیوید (۲۰۰۲) مدیریت استراتژیک عبارت است از هنر و علم تدوین، اجرا و ارزیابی تصمیمات؛ وظیفه‌ای چندگانه که سازمان را قادر می‌سازد به اهداف بلند مدت خود دست یابد. بر این اساس می‌توان نقش‌ها و مسئولیت‌های متفاوتی برای محقق در مدیریت استراتژیک در نظر گرفت (ن: ک: نمودار ۱).

نمودار ۱. مسئولیت‌های محقق در مدیریت استراتژیک



اقتباس از:

(دیوید، ۲۰۰۲: ۱۳. پیرس و رابینسون، ۱۹۹۴: ۲۴. استون، بیگ لو و کریتن دن، ۱۹۹۹)

در مجموع می‌توان گفت مدیریت استراتژیک عبارت است از اداره روند تصمیم‌گیری استراتژیک. اگر این تعریف کمی بسط داده شود اولاً باید یادآور شد که این نوع مدیریت با مدیریت عملیات و تصمیم‌گیری درباره امور روزمره متفاوت است. چرا که در سطح استراتژیک مسائل به صورت ذهنی، مفهومی، نظری (تئوریک) و کیفی بیان می‌شوند ولی در سطح عملیاتی مسائل به صورت عینی، عملیاتی، عملی و کمی عنوان می‌شوند. مسائل ذهنی، یک ذهنیت روشن قبل از عمل ارائه داده و یک نتیجه نظری یا مفهومی ارائه می‌کنند که مبنای عملیاتی شدن قرار می‌گیرد. ثانیاً با تصمیم‌گیری درباره استراتژی و چگونگی به اجرا درآوردن آن سر و کار دارد. ثالثاً نظارت و کنترل استراتژیک بخش لاینفک آن است. اما بدیهی است که تصمیم‌گیری در زمینه استراتژی بدون آگاهی از اوضاع و احوال فعلی و پیش‌بینی شرایط آتی چندان معنا و مفهومی ندارد. از این رو مدیریت استراتژی، سه عنصر برنامه‌ریزی استراتژیک،

اجرای استراتژیک و کنترل استراتژیک را شامل می‌شود؛ برنامه‌ریزی استراتژیک شامل تعیین ارکان جهت‌ساز سازمان (مأموریت، چشم‌انداز و ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها)، تحلیل محیط خارجی و محیط داخلی، تدوین و انتخاب استراتژی است. اجرای استراتژیک تابعی از ابزارهای عمومی سازمانی و ابزارهای خاص مدیریت است. ابزارهای عمومی ساختار، فرهنگ، تکنولوژی و ... را شامل می‌شود و ابزارهای خاص، حوزه‌های وظیفه‌ای یا کارکردی سازمان را در بر می‌گیرند (اعرابی، ۱۳۸۳). کنترل استراتژیک یعنی ارزیابی برنامه استراتژیک، فعالیت‌های سازمانی و نتیجه‌هایی که اطلاعات مورد نیاز برای اقدامات آینده به دست می‌دهد. کنترل استراتژیک با کنترل عملیاتی تفاوت دارد؛ کنترل عملیاتی یک چرخه کوتاه‌مدت است و شامل چهار مرحله می‌شود: تعیین هدف، سنجش عملکرد، مقایسه عملکرد با استانداردها و بازخوردن نتیجه‌ها. در کنترل عملیاتی در یک دوره کوتاه بر یک واحد سازمان تأکید می‌شود. اصولاً در کنترل استراتژیک نتیجه عملیات انجام شده و اطلاعات مربوط به اقدام ورودی را کنترل می‌کنند. بازخوردن نتیجه‌ها یعنی مقایسه نتیجه‌های به دست آمده با آنچه مورد نظر بوده است و تغییرات عوامل محیطی که احتمالاً بر برنامه‌های استراتژیک اثر خواهند گذاشت. در این اقدام شرکت می‌تواند قبل از وقوع، علاج واقعه کرده و اجازه ندهد عوامل خارجی تعادل سازمان را بر هم بزنند. کنترل استراتژیک یک فرایند دائمی است و باید شرایط داخلی محیط خارجی پیوسته کنترل شود (دفت، ۱۳۸۰). بررسی ادبیات سازمان و مدیریت استراتژیک، نشان می‌دهد که محققان و صاحب‌نظران این حوزه دسته‌بندی‌های مختلفی از مفهوم کنترل استراتژیک ارائه کرده‌اند (لوزنژ و همکاران، ۱۳۸۴). با توجه به ایستایی یا پویایی محیط سازمان که بر اساس شدت تغییرات عوامل محیطی تعیین می‌شود، دو نوع کنترل استراتژیک وجود دارد:

۱- کنترل تدریجی استراتژیک^۱

۲- کنترل بنیادی استراتژیک^۲

ویلیام اوچی از استادان دانشگاه کالیفرنیا بر آن است که سازمان‌ها می‌توانند یکی از سه استراتژی کنترل بازار، اداری (دیوان‌سالاری) و قومی را بر مبنای اطلاعات مورد استفاده انتخاب

1 Controlling the strategic momentum

2 Controlling the strategic leap

کنند. رابینز (۱۳۸۱) بر مبنای زمان مورد نیاز برای کنترل، سه نوع کنترل آینده‌نگر، حین فرایند و بازخور (پیش‌نگر) را معرفی می‌کند. استیسی نیز بر مبنای نوع تغییرات، دو نوع کنترل را از طریق یادگیری و سیاست و برنامه‌ریزی و ایدئولوژی پیشنهاد می‌کند. شنایدر و بارسو (۱۳۸۴) نیز از زاویه فرهنگی به موضوع کنترل استراتژیک نگاه کرده و معتقدند دو مدل کنترلی وجود دارد: مدل سازگاری و مدل کنترلی. همچنین صاحب‌نظران حوزه سازمان و مدیریت استراتژیک نسبت به کنترل استراتژیک رویکردهای متفاوتی دارند. از دیدگاه پیرس و رابینسون (۱۳۸۰) چهار نوع رویکرد اساسی به کنترل استراتژیک وجود دارد:

۱. کنترل فرضیات

۲. کنترل اجرا

۳. نظارت استراتژیک

۴. کنترل آگاهی‌های ویژه

از دیدگاه سوریاگ و استمین مان^۱ (۱۹۸۷) نیز انواع رویکردهای اساسی به کنترل استراتژیک عبارتند از:

۱. رویکرد کنترل اجرای استراتژی

۲. رویکرد تعیین اعتبار مفروضات استراتژیک

۳. رویکرد مدیریت ظهور جنبه‌های استراتژیک

۴. رویکرد بازنگری‌های دوره‌ای استراتژی

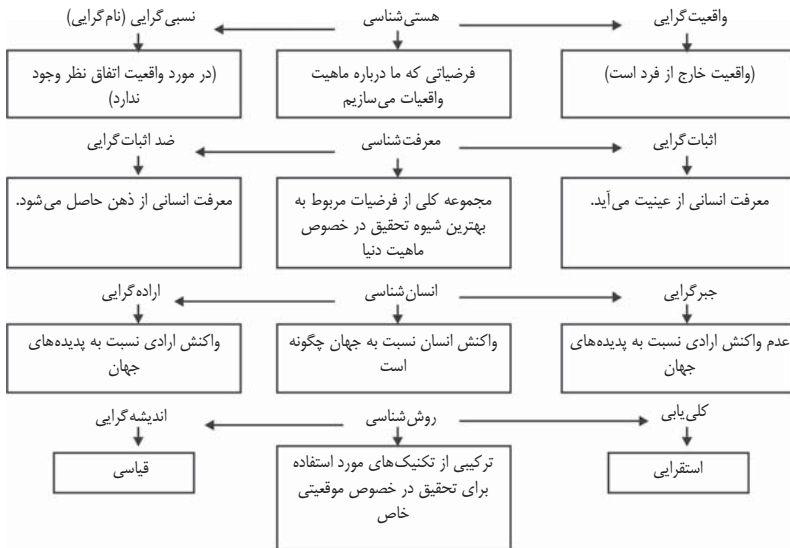
دسته‌بندی‌ها و رویکردها یا نگرش‌ها به کنترل استراتژیک (تعریف به اجزا) در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱. تعاریف و مفاهیم، رویکردها و نگرش به کنترل استراتژیک (تعریف به اجزا)

منبع	انواع	رویکردها و اجزا
پیرس و راینسون، ۱۸۳۱	کنترل فرضیات، کنترل اجرا، نظارت استراتژیک، کنترل آگاهی‌های ویژه	رویکردها به کنترل استراتژیک
سوریاگ و استمین مان، ۷۸۹۱	رویکرد کنترل اجرای استراتژی، رویکرد تعیین اعتبار مفروضات استراتژیک، رویکرد مدیریت ظهور جنبه‌های استراتژیک، رویکرد بازنگری‌های دوره‌ای استراتژی	
لورنژ و همکاران، ۴۸۳۱	تدریجی، بنیادی	اجزا و مقولات کنترل استراتژیک
اوچی (به نقل از دفت ۰۸۳۱)	قومی (فرهنگی)، اداری (بوروکراتیک)، بازار	
راینر، ۱۸۳۱	کنترل آینده‌نگر، حین فرایند، بازخور (پیش‌نگر)	
استیسی، ۴۸۳۱	کنترل از طریق یادگیری و سیاست و برنامه‌ریزی و ایده	
شناپدر و بارسو، ۴۸۳۱	مدل سازگاری و مدل کنترلی	

تعریف مفاهیم به جایگاه، نیازمند بحثی فلسفی است. با پرهیز از تفصیل مباحث فلسفی به طور خلاصه می‌توان جایگاه انواع مفاهیم را از نظر هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی، انسان‌شناسی و روش‌شناسی بر روی پیوستاری در نمودار ۲ مشخص کرد (اعرابی، ۱۳۸۳).

نمودار ۲- پیوستار فلسفی مفاهیم



منبع: (بوریل و مورگان، ۱۳۸۴: ۱۳)

برای تعریف مفهوم کنترل استراتژیک به جایگاه فلسفی آن، ذکر این نکته لازم است که نگرش استراتژیک، متفاوت از نگرش عملیاتی بوده و ملاک تمایز آن نیز میزان ذهنی بودن یا عینی بودن است. همانطور که اشاره شد در سطح استراتژیک، مسائل به صورت ذهنی، مفهومی، نظری (تئوریک) و کیفی بیان می‌شوند ولی در سطح عملیاتی مسائل به صورت عینی، عملیاتی، عملی و کمی عنوان می‌شوند. مسائل ذهنی، یک ذهنیت روشن قبل از عمل می‌دهند و یک نتیجه نظری یا مفهومی ارائه می‌کنند که مبنای عملیاتی شدن قرار می‌گیرد. از طرفی بر اساس مدل بوریل و مورگان در سطح فلسفی نیز ملاک داشتن یک رویکرد فلسفی متمایز، پیوستار عینی - ذهنی است. به طور معمول می‌توان واقع‌گرایی در هستی‌شناسی، اثبات‌گرایی در معرفت‌شناسی، جبرگرایی در انسان‌شناسی و کلی‌یابی در روش‌شناسی را معادل واژه «عینی‌گرایی» ترجمه کرد. از سوی دیگر نسبی‌گرایی در هستی‌شناسی، ضد اثبات‌گرایی

یا ساختارگرایی در معرفت‌شناسی، اراده‌گرایی در انسان‌شناسی و اندیشه‌گرایی در روش‌شناسی را می‌توان معادل «ذهنی‌گرایی» ترجمه کرد (بوریل و مورگان، ۱۳۸۴: ۱۳). جمع‌بندی نگرش صاحب‌نظران درباره موضوع کنترل استراتژیک در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲- جمع‌بندی نگرش صاحب‌نظران نسبت به موضوع کنترل استراتژیک

بعد «ماهیت فلسفه و روش تحقیق»		پرسش
ذهنی‌گرایی	عینی‌گرایی	
آنچه در ذهن است و فرد می‌پندارد	آنچه واقعیت دارد و سازمان می‌گوید	چگونه به مفهوم کنترل می‌نگرید؟
چند بعدی؟	تک بعدی؟	چگونه به ابعاد کنترل می‌نگرید؟
مقولات همگی با هم در ارتباطند و باید ارتباط میان آنها را در دست‌یابی به کنترل در نظر گرفت	یک مقوله نسبت به سایر مقولات اولویت دارد و باید تک تک به مقولات پرداخت	چگونه به منشأ تهدید/ فرصت یا منافع/معایب در کنترل می‌نگرید؟
داخلی یا درونی است	بیرونی یا خارجی است	چگونه به متغیر کنترل می‌نگرید؟
وابسته است، قابل کنترل	مستقل است، غیر قابل کنترل	

اقتباس از: (بوریل و مورگان، ۱۳۸۴: ۱۳. لورنز و همکاران، ۱۳۸۴. کرسول و پلانوکلاک، ۱۳۸۷: ۴۲)

۲. روش‌شناسی و روش‌های تحقیق

روش‌شناسی مبحثی است که به بررسی روش شناخت علمی در علم می‌پردازد. به عبارتی روش‌شناسی، مطالعه منظم و منطقی اصولی است که جست‌وجوی علمی را راهبری می‌کند (خاکی، ۱۳۸۲: ۱۴۰). روش، راهی است که محقق برای دستیابی به حقیقت که همان پاسخ سوالات تحقیقی وی است، طی کرده و شامل مجموعه طرق، قواعد و ابزارهای لازم برای کشف حقیقت است. پس روش‌شناسی یعنی شناخت روشی که محقق برای رسیدن به هدف

تحقیق خود به کار گرفته است.

دستیابی به اهداف اصلی تحقیق، زمانی که جست‌وجوی شناخت با روش‌شناسی درست صورت بپذیرد میسر خواهد بود. با اینکه درباره انواع و روش‌های تحقیق، بین صاحب‌نظران این حوزه اجماع نظر کلی وجود ندارد اما یکی از دسته‌بندی‌های جامع در زمینه انواع روش‌های تحقیق و شرایط انتخاب آنها تقسیم‌بندی «ین» است که قابلیت توسعه نیز دارد. بر این اساس روش‌های تحقیق عبارتند از: آزمایشی، پیمایشی، موردی، قوم‌نگاری، تطبیقی، تاریخی و اقدام پژوهی. از دیدگاه «ین» انواع روش‌ها یا استراتژی‌های اصلی تحقیق را می‌توان بر اساس سه ملاک الف) نوع پرسش، ب) کنترل بر رفتار رویداد و ج) زمان رویداد انتخاب کرد (ین، ۱۳۸۱: ۷). جدول ۳ انواع روش‌های تحقیق و شرایط انتخاب هر کدام را نشان می‌دهد.

جدول ۳. انواع روش‌های تحقیق و شرایط انتخاب هر کدام (تعریف به اجزا)

روش‌های تحقیق	نوع پرسشی که مطرح است	رفتار رویداد نیاز به کنترل دارد	توجه به رویدادهای زمان کنونی
آزمایشی	چگونه، چرا	آری	آری
پیمایشی(زمینه یابی)	چه کسی، چه چیزی، کجا، چه تعداد، چه مقدار	نه	آری
تاریخی و اسنادی	چگونه، چرا	نه	نه
تطبیقی	چگونه، چرا	نه	نه
اقدام‌پژوهی	چه کسی، چه چیزی، کجا، چه تعداد، چه مقدار	آری	آری
تحقیق موردی	چگونه و چرا	نه	آری
قوم‌نگاری	چگونه، چرا و چه هست؟	نه	آری/خیر

بررسی مباحث فلسفی روش‌شناسی نشان می‌دهد که به طور کلی دو دیدگاه فلسفی نسبت به روش‌شناسی وجود دارد؛ دیدگاه پوزیتیویسم و دیدگاه ساختارگرایی اجتماعی. ایده کلیدی پوزیتیویسم این است که دنیای اجتماعی در بیرون وجود دارد و مشخصات آن را باید با بهره‌گیری از روش‌های عینی سنجید نه به اتکای روش‌های ذهنی مبتنی بر احساسات و انفعالات یا خودجوشی‌ها. آگوست کمت^۱ فیلسوف فرانسوی اولین فردی بود که این دیدگاه را مطرح کرد. او معتقد بود: «از زمان بیکن تمام فکرها و خرده‌های خوب تکرار شده‌اند به نحوی که هیچ دانش واقعی به جز آنچه که بر پایه حقایق مشهود استوار است نمی‌تواند وجود داشته باشد.» (منبع؟؟؟) پارادایم جدیدی که توسط فلاسفه طی نیم قرن اخیر و عمدتاً در پاسخ به واکنش به استفاده از دیدگاه پوزیتیویستی در علوم اجتماعی شکل گرفته است، منبعث از این دیدگاه است که واقعیت، عینی و خارجی نیست بلکه ماهیتی است که توسط جامعه و اجتماع ساخته می‌شود و توسط مردم معنا و مفهوم می‌یابد.

ایده ساختارگرایی اجتماعی که اندیشمندانی چون برگر و لوک^۲ من (۱۹۶۶)، واتز لایوک^۳ (۱۹۸۴) و شاتر^۴ (۱۹۹۳) آن را مطرح کرده‌اند، بر روش‌های درک دنیا توسط مردم به‌ویژه از طریق تبادل تجربیات خود با دیگران از راه وسیله‌ای به نام زبان تاکید می‌کند. ساختارگرایی مجموعه‌ای از روش‌ها و نگرش‌هایی است که هابرماس^۵ (۱۹۷۰) از آنها با عنوان روش‌های تفسیری نام می‌برد. جوهره ساختارگرایی اجتماعی این است که واقعیت توسط مردم تعیین می‌شود نه توسط عوامل بیرونی و عینی. بنابراین وظیفه یک اندیشمند اجتماعی، جمع‌آوری اطلاعات و ارقام و ارزیابی و اندازه‌گیری تعداد دفعات بروز الگوهای خاص نیست بلکه او باید به معانی و سازه‌های مختلف تجربیات مردم توجه کند. باید بر آنچه که مردم، به طور انفرادی و گروهی به آن اندیشیده یا آن را احساس می‌کنند تمرکز کرده و به روش‌های برقراری ارتباط میان مردم، چه شفاهی و چه غیر شفاهی توجه کند. باید سعی کند بفهمد و توضیح بدهد که چرا مردم تجربیاتی مختلف دارند، نه اینکه به دنبال علل بیرونی و قوانینی بنیادی برای توضیح

1 Auguste Comte

2 Berger & Luckman

3 Warzlawick

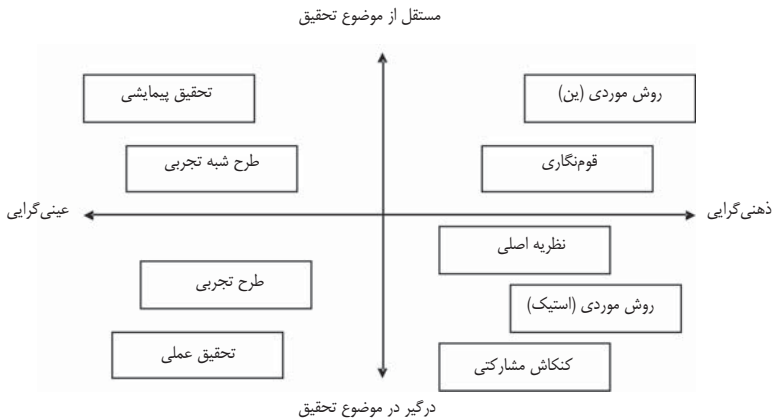
4 Shotter

5 Habermas

دلایل رفتار آنها بگردد. اقدامات انسانی از این حس منبعث می‌شوند که مردم در ظروف مکانی و زمانی مختلفی قرار دارند؛ یعنی در شرایط مختلف، اقداماتی را انجام می‌دهند و به همین دلیل اقدامات انسانی پاسخی مسقیم به محرک‌های بیرونی نیست (اسمیت، ثورب و لوی، ۱۳۸۴: ۵۵). انواع روش‌های تحقیق بر اساس جایگاه فلسفی و میزان استقلال و درگیری محقق در تحقیق، در نمودار ۳ نشان داده شده است.

اگر مدل‌های روش‌شناسی اسمیت، ثورب و لوی و ین با هم ترکیب شود، در هر نگرش فلسفی، نوع سوالاتی که پیش روی محقق قرار می‌گیرد و میزان کنترل محقق بر رویداد و زمان رویدادها و به تبع آن نوع روش تحقیق متفاوت خواهد بود (جدول ۴).

نمودار ۳. انواع روش‌های تحقیق بر اساس جایگاه فلسفی (تعریف به جایگاه فلسفی)



جدول ۴- روش‌های تحقیق، جایگاه فلسفی و شرایط انتخاب هر کدام

جایگاه فلسفی	روش‌های تحقیق	نوع پرسشی که مطرح است	رفتار رویداد نیاز به کنترل دارد	توجه به رویدادهای زمان کنونی
واقع‌گرایی	آزمایشی	چگونه، چرا	آری	آری
	پیمایشی (زمینه‌یابی)	چه کسی، چه چیزی، کجا، چه تعداد، چه مقدار	نه	آری
	تاریخی و اسنادی	چگونه، چرا	نه	نه
	تطبیقی	چگونه، چرا	نه	نه
ذهنی‌گرا	اقدام‌پژوهی	چه کسی، چه چیزی، کجا، چه تعداد، چه مقدار	آری	آری
	تحقیق موردی	چگونه و چرا	نه	آری
		چگونه، چرا و چه هست؟	نه	آری/خیر

اقتباس از: (ین، ۱۳۸۱: ۷۰۷، اسمیت، نورب و لوی، ۱۳۸۴: ۹۸، کرسول و پالونکلارک، ۱۳۸۷: ۴۲)

الگوی روش‌شناسی تحقیق در مطالعات کنترل استراتژیک

اگر بر اساس مدل ین، تحلیلی از مسئولیت‌های محقق در مطالعات کنترل استراتژیک ارائه شود، در هر یک از این مسئولیت‌ها، نوع سوالاتی که پیش روی محقق قرار دارد و میزان کنترل محقق بر رویداد و زمان رویداد متفاوت خواهد بود (جدول ۵).

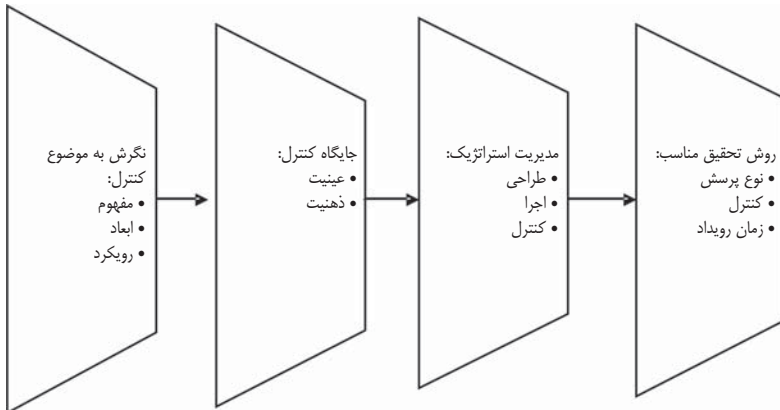
جدول ۵ - روش‌شناسی تحقیق در مطالعات کنترل استراتژیک

روش تحقیق پیشنهادی	توجه به رویدادهای زمان کنونی	رفتار رویداد نیاز به کنترل دارد	نوع پرسشی که مطرح است	مسئولیت در پروژه مدیریت استراتژیک
قوم‌نگاری	آری/نه	نه	چگونه و چرا	کنترل

اقتباس و ترکیب از: (دیوید، ۲۰۰۲: ۱۳، پیرس و رابینسون، ۱۹۹۴: ۲۴، ین، ۱۳۸۱: ۷)

در مجموع از بررسی ادبیات نظری، الگوی روش‌شناسی تحقیق در مطالعات کنترل استراتژیک به دست می‌آید (نمودار ۴). ادعای محوری این تحقیق آن است که به کمک این مدل‌ها و در قالب فرایند نمودار ۴ می‌توان روش تحقیق کاربردی در «مطالعات کنترل استراتژیک» را شناسایی و معرفی کرد.

نمودار ۴ - چارچوب مفهومی و فرایند مطالعات کنترل استراتژیک



فرایند ذکر شده در نمودار ۴ گویای آن است که ابتدا باید محقق نگرش خویش را به موضوع کنترل تبیین کند تا جایگاهی که از آن به موضوع می‌پردازد مشخص شود. در مرحله بعدی، او باید مسئولیتش را در پروژه مدیریت استراتژیک تعیین کند و پس از آن روش تحقیق کاربردی خود را انتخاب کند. برای استفاده از این چارچوب نیازمند آزمون آن یا حداقل آوردن گواه و شاهدهی بر آن است. در این راستا فرضیه‌های ذیل مطرح می‌شوند که باید مورد آزمون یا شهود قرار بگیرند:

فرضیه اهم: روش قوم‌نگاری در کنترل استراتژیک، زمانی که از جایگاهی ذهنی برخوردار است کاربرد دارد.

فرضیه بدیل: روش قوم‌نگاری در کنترل استراتژیک، زمانی که از جایگاهی عینی برخوردار است کاربرد دارد.

روش‌شناسی تحقیق

نوع تحقیق

به طور کلی می‌توان انواع روش‌های تحقیق در علوم رفتاری را با توجه به سه ملاک (الف) هدف تحقیق (ب) دستاورد (نتیجه) تحقیق و (ج) نوع داده‌ها تقسیم کرد (اعرابی، ۱۳۸۳). این تحقیق بر مبنای دستاورد، یک تحقیق توسعه‌ای - کاربردی است؛ توسعه‌ای است چون به دنبال ارائه الگو و توسعه دانش روش‌شناسی در حوزه مطالعات کنترل استراتژیک است و کاربردی است چون محققان مطالعات مدیریت استراتژیک می‌توانند نتایج آن را مورد استفاده قرار دهند. همچنین این تحقیق بر مبنای هدف، از نوع تحقیقات اکتشافی است؛ به این دلیل که هنوز مشخص نیست کدام یک از روش‌های تحقیق در مقوله کنترل استراتژیک به کار می‌روند. همچنین در این تحقیق از داده‌های کیفی برای آزمون فرضیه‌ها استفاده شده و بنابراین یک تحقیق کیفی نیز هست.

روش تحقیق

چنانچه قبلاً اشاره شد روش‌های مختلفی برای انجام تحقیق وجود دارد. این تحقیق از

روش موردی به منظور طرح، بررسی و آزمون فرضیه‌های پژوهش استفاده می‌کند.

جمع‌آوری داده‌های تحقیق

در این تحقیق برای جمع‌آوری داده‌ها از ابزار بررسی اسناد و مدارک استفاده شد. داده‌های لازم از طریق متن یا نص صریح واقع در خود منبع علمی مورد استفاده و برداشت قرار گرفت. این برداشتها با استنباط کارشناسی حداقل دو تن از اعضای تیم تحقیق که همگی از متخصصان و مشاوران روش تحقیق‌اند، همراه بود. نظرات منتشر شده سایر متخصصان درباره روش مورد استفاده در یک تحقیق نیز به کار گرفته شد.

روایی و پایایی تحقیق

از آنجا که پژوهش حاضر یک تحقیق کیفی نیز هست، روش‌های تعیین روایی و پایایی آن با آنچه مرسوم است و عمدتاً در تحقیقات کمی مورد استفاده قرار می‌گیرد، متفاوت است. رابرت ک. ین؛ صاحب‌نظر تحقیق موردی، معتقد است برای ارزیابی کیفیت طرح تحقیق موردی و افزایش روایی و پایایی آن چهار روش وجود دارد: قابل اعتماد بودن طرح از نظر ساختاری، قابل اعتماد بودن طرح از نظر عوامل داخلی، قابل اعتماد بودن طرح از نظر عوامل خارجی و قابل اعتبار بودن طرح (ین، ۱۳۸۱: ۵). در ادامه به سه روش افزایش روایی و پایایی این تحقیق اشاره می‌شود:

- برای قابل اعتماد بودن این تحقیق به لحاظ ساختاری مدارک از چند منبع جمع‌آوری شدند، زنجیره‌ای از آنها به وجود آمد و به وسیله تیم تحقیق و عوامل آگاهی‌دهنده بازنگری و ویرایش شدند.
- برای قابل اعتبار بودن طرح تحقیق از نظر عوامل داخلی از مقایسه روش‌های تحقیق در مقولات مختلف استفاده شد.
- برای قابلیت اعتبار طرح تحقیق، دستور کار تحقیق موردی به کار رفت و در طول تحقیق سعی بر آن بود که یک پایگاه داده تشکیل شود. در این زمینه از نظرات کارشناسان و مشاوران تحقیق استفاده شد.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

به طور کلی در تحقیقات موردی دو راهبرد کلی برای تحلیل داده‌ها وجود دارد:

۱. تکیه بر موضوع‌های نظری یا تئوریک؛ از این روش، زمانی استفاده می‌شود که در حوزه مورد بررسی تئوری یا تئوری‌های پایه و قوی وجود داشته باشد. در این حالت روش‌هایی چون مقایسه الگوها و مقایسه با وضعیت استاندارد به کار می‌رود.
۲. ارائه یک قضیه توصیفی؛ این روش، زمانی به کار می‌رود که یک موضوع نظری یا تئوریک قوی در حوزه مورد مطالعه وجود نداشته باشد (ین، ۱۳۸۱: ۱۶۲-۱۶۳).

در این تحقیق برای تأیید فرضیه مهم و رد فرضیه بدیل از راهبرد تکیه بر موضوعات نظری به شیوه مقایسه با الگوهای نظری یا تئوری تحقیق (مدل مبانی فلسفی بارل و مورگان، مدل روش‌شناسی ین و مدل‌های کنترل استراتژیک) داده‌ها استفاده شد (جدول ۶). در این پژوهش دو تئوری پایه که در ادبیات نظری به آن پرداخته شد، اساس کار قرار گرفت:

۱. نگرش‌های فلسفی روش‌های تحقیق، به دو قطب ذهنیت‌گرا (ساختارگرا) و عینیت‌گرا (اثبات‌گرا یا پوزیتیویسم) قابل تقسیم است (بوریل و مورگان، ۱۳۸۴: ۱۳).
۲. نگاه به مقولات استراتژیک در مقایسه با مقولات عملیاتی، ذهنی‌تر است زیرا در سطح استراتژیک مسائل به صورت ذهنی، مفهومی، نظری (تئوریک) و کیفی بیان می‌شوند ولی در سطح عملیاتی مسائل به صورت عینی، عملیاتی، عملی و کمی عنوان می‌شوند. مسائل ذهنی یک ذهنیت روشن قبل از عمل می‌دهند و یک نتیجه نظری یا مفهومی ارائه می‌کنند که مبنای عملیاتی شدن قرار می‌گیرد (اعرابی، ۱۳۸۳).

جدول ۶. نتایج روش‌شناسی پژوهشی موردی کاوی‌های تحقیقات کنترل استراتژیک

ردیف	مورد مطالعه	منبع	دارای روش تحقیق:	که در آن محقق مسئولیت:	با نگرشی ... نسبت به امنیت ملی:	و شاهد است بر:
۱	مفهوم امنیت ملی و تحولات جدید بین‌المللی	شاه حسینی ۲۷۳۱	تاریخی- اسنادی	کنترل (نتایج و فرضیات)	عینی (مستقل، تک بعدی)	رد بدیل
۲	بررسی شرایط متقابل ایران و آمریکا برای برقراری روابط دیپلماتیک (با تأکید بر خلیج فارس و روند صلح خاورمیانه)	ایمانپور، ۱۸۳۱	قوم‌نگاری	کنترل (مفروضات، پیشرفت کار)	ذهنی (چندبعدی)	پذیرش فرضیه
۳	بررسی کیفیت پساب نیروگاه بعثت و اثرات احتمالی آن بر محیط زیست منطقه	حاجی اسفندیاری، ۳۷۳۱	میدانی	کنترل (نتایج)	عینی (مستقل، تک بعدی)	رد بدیل
۴	بررسی نقش تبلیغات در جنگ تحمیلی	طاووسی، ۸۷۳۱	تاریخی- اسنادی	کنترل (نتایج)	عینی (مستقل، تک بعدی)	رد بدیل
۵	تجارت خارجی و رشد اقتصادی ایران	مرادی و مهدی زاده ۴۸۳۱	تاریخی- اسنادی	کنترل (نتایج)	عینی (مستقل و تک بعدی)	رد بدیل

نتایج و پیشنهادات

در کتاب‌ها و تحقیقات موجود تا به حال مفهوم کنترل استراتژیک از حیث روش‌شناسی و تحقیقات، تجزیه و تحلیل و کالبدشکافی نشده و یک دسته‌بندی جامع و سیستماتیک از روش‌های تحقیق مورد استفاده در آن صورت نگرفته است. در این تحقیق با ترکیب و تحلیل مبانی فلسفی و علمی مفاهیم کنترل استراتژیک و روش‌شناسی تحقیق، الگوی روش‌شناسی مطالعات کنترل استراتژیک ارائه شد. به طور کلی از این الگو می‌توان دریافت که اگر محقق قصد استفاده از روش تحقیق خاصی را در حوزه‌های مدیریت استراتژیک دارد، باید با استفاده از ابزارهای معرفی شده در این تحقیق ابتدا نگرش خود را نسبت به موضوع روشن کرده سپس مشخص کند از کدام جایگاه به مبحث می‌پردازد و مسئولیت او در مدیریت استراتژیک چیست.

نهایتاً پس از مشخص شدن مسئولیت محقق در پروژه، نوبت معرفی روش تحقیق مناسب فرا می‌رسد.

با توجه به نتایج این تحقیق در حوزه «روش‌شناسی تحقیق در مطالعات کنترل استراتژیک» به پژوهشگران، مشاوران و آموزگاران حوزه مدیریت استراتژیک در کشور پیشنهاد می‌شود موارد ذیل را رعایت کنند:

۱. نگرش خود را نسبت به مفهوم، ابعاد و رویکرد موضوع مدیریت و کنترل استراتژیک در حیطه کاری خویش مشخص کنند.
۲. در صورتی که مسئولیت کنترل بر عهده آنهاست پیشنهاد می‌شود از روش قوم‌نگاری استفاده کنند. مهم‌ترین نکته در قوم‌نگاری نامحسوس بودن کنترل و حضور در بطن جامعه است.

تبیین روش قوم‌نگاری در مطالعات کنترل استراتژیک

مطالعه توصیفی دقیق از رخداد‌های سیاسی، اقتصادی، تکنولوژیکی و سایر مقوله‌ها، به ویژه در زمینه‌ها و بسترهایی که در آن روی می‌دهند، از اهداف اساسی نوعی تحقیق در علوم انسانی به شمار می‌آید که امروزه تحت عنوان تحقیق قوم‌نگاری شهرت یافته است. قوم‌نگاری به ساده‌ترین مفهوم آن، مستلزم این است که پژوهشگر چگونگی رویداد پدیده‌ها را عیناً در زمانی که روی می‌دهند و همان‌گونه که روی می‌دهند توصیف کند. در این حالت، محقق خود بخشی از رویداد خواهد بود و در متن قرار خواهد گرفت. شاید بارزترین مثال در حوزه سیاسی و دفاعی، در مورد تحقیق قوم‌نگاری، «جاسوسی» است. یک جاسوس تا آنجا که می‌تواند به کنترل استراتژیک مولفه‌های کلیدی می‌پردازد و در بعضی موارد بنا به مقتضیات در آنها دخل و تصرف خواهد داشت. در این نوع تحقیق، یافتن علت‌ها و تبیین آنها هدف نیست بلکه بیشتر توصیف واقعیت‌ها هدف است. از این رو روش تحقیق قوم‌نگاری ابزار مفیدی در کنترل استراتژیک به شمار می‌رود.

تحقیق قوم‌نگاری اگرچه در گذشته به صورت انحصاری در خدمت انسان‌شناسی و مردم‌شناسی قرار داشته و تنها در مواردی خاص به دیگر حوزه‌های علوم انسانی وارد شده

است، در طول ۲۰ سال اخیر به ویژه در دهه هشتاد، در زمینه‌های دیگر نیز به صورت منظم مورد استفاده قرار گرفته که یکی از این زمینه‌ها تحقیقات مدیریت استراتژیک است. رویکرد قوم‌نگاری بر رویدادشناسی استوار است و به پژوهشگر اجازه می‌دهد برای تعیین الگوی مشاهده شده پدیده از دانش اجتماعی و مشترک مشارکت‌کنندگان در پژوهش استفاده کند. ویژگی کلیدی رویکرد قوم‌نگاری تمرکز بر شیوه‌های طبیعت‌گرایانه تحقیق، مانند مشاهده مشارکتی در نوعی چارچوب استقرائی از قبل تدوین شده است. مطالعات کنترل استراتژیک با استفاده از تحقیق قوم‌نگاری باید از ویژگی‌هایی ذیل برخوردار باشد:

۱. محیط‌گرایی (بافت‌گرایی): رفتار هر رویداد مورد مطالعه تحت تأثیر بافتی است که در آن قرار دارد. از این رو نتایج حاصل از تحقیق قوم‌نگاری، تنها در محیط مورد مطالعه خود قابل تفسیر است.
۲. ماهیت کیفی، پدیدارشناختی: باید توجه داشت که جنبه واحدی از رویداد مورد مطالعه می‌تواند معانی مختلفی داشته باشد. محققان قوم‌نگار نه تنها به توصیف رفتار می‌پردازند، بلکه سعی در تفسیر این رفتار از دیدگاه افراد تحت مطالعه دارند. از این رو انتخاب یک چارچوب مشخص برای تفسیر، کدگذاری و مقوله‌بندی کردن رفتارها و رویدادها ضروری است.
۳. استفاده از روش شرکت‌کننده - مشاهده‌گر: در تحقیق قوم‌نگاری، جمع‌آوری داده‌ها شامل مشاهده آنچه رخ می‌دهد در شرایط طبیعی تحت مطالعه است. یک مشاهده‌گر قوم‌نگار باید بافتی را که در آن پدیده روی داده، تفسیر شده و نسبت بدان عکس‌العمل نشان داده می‌شود، درک کند. حوادث مربوط را به تصویر کشیده و به تفسیر آنها بپردازد. این فرد را که خود نیز در صحنه رویدادها حضور دارد، شرکت‌کننده - مشاهده‌گر می‌نامند. بنابراین شرکت‌کننده - مشاهده‌گر سعی دارد نقش یکی از افراد تحت مطالعه را به عهده گرفته و بافت مورد مطالعه را شخصاً تجربه کند تا به سهولت به احساسات و اعمال افراد تحت مطالعه پی ببرد. از این رو مشاهده در تحقیق قوم‌نگاری، گسترده‌تر از چیزی است که به صورت عینی ضبط می‌شود.

۴. دیدگاه کل‌گرا: در این نوع تحقیقات، مشاهده‌گر بر کل بافت مورد مطالعه تاکید دارد. به عبارت دیگر عناصری که به نحوی با پدیده مورد مطالعه رابطه دارند از جنبه‌های مختلف بررسی می‌شود. دیدگاه کل‌گرا این امکان را فراهم می‌آورد که ارتباط رویداد مورد بحث با سایر رویدادها و ابعاد مختلف آن رویداد به صورت یک کل مورد نظر قرار گیرد. با توجه به ویژگی‌های فوق، تحقیق قوم‌نگاری را می‌توان یک بررسی در شرایط طبیعی، با دیدگاهی کل‌نگر و استفاده از رویکرد پدیدارشناختی قلمداد کرد.

بنا بر نتایج این تحقیق، توصیه می‌شود استادان مدیریت استراتژیک درس‌های مربوط به حوزه کنترل استراتژیک را از منظر تحقیق قوم‌نگاری یا کنترل نامحسوس مشارکتی به دانشجویان تدریس کنند.

منابع و مأخذ

- اسمیت مارک ایستر بای، ثورب، ریچارد و لو، اندی (۱۳۸۴). درآمدی بر تحقیق مدیریت، ترجمه سید محمد اعرابی و داود ایزدی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
- ایمانپور، عباس (۱۳۸۱). بررسی شرایط متقابل ایران و امریکا برای برقراری روابط دیپلماتیک؛ پایان نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- اعرابی، سید محمد (۱۳۸۳). جزوه دوره دکتری مبانی فلسفی روش تحقیق، تهران، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی.
- _____ (۱۳۸۳). جزوه دوره دکتری کنترل استراتژیک، تهران، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی.
- بوریل، گیسون و مورگان، گارت (۱۳۸۴). نظریه‌های کلان جامعه‌شناختی و تجزیه و تحلیل سازمان، ترجمه محمد تقی نوروزی، تهران، سمت.
- پیرس و رایبسنسون (۱۳۸۱). مدیریت استراتژیک، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، تهران، نشر نگاه.
- خاکی، غلامرضا (۱۳۸۲). روش تحقیق در مدیریت، تهران، مرکز انتشارات علمی دانشگاه آزاد،

چاپ دوم.

حاجی اسفندیاری، حسن (۱۳۷۳). بررسی کیفیت پساب نیروگاه بعثت و اثرات احتمالی آن بر محیط زیست منطقه؛ پایان نامه کارشناسی ارشد مهندسی بهداشت محیط، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.

دفت، ریچارد ال (۱۳۸۰). تئوری و طراحی سازمان، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ سوم.

رابینز، استفن پی (۱۳۸۱). تئوری سازمان، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، تهران، انتشارات صفار.

شاه حسینی، حسن (۱۳۷۲). مفهوم امنیت ملی و تحولات جدید بین‌المللی؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه امام صادق.

شنایدر، سوزان و بارسو، ژان لوئی (۱۳۸۲). مدیریت در پهنه فرهنگ‌ها، ترجمه سید محمد اعرابی و داود ایزدی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دوم.

شهلائی، ناصر (۱۳۸۵). مدیریت استراتژیک در نیروهای مسلح، تهران، دافوس آجا.

شهلائی، ناصر و ولیوند زمانی، حسین (۱۳۸۸). نظریه‌های استراتژیک، تهران، دافوس آجا.
طاووسی، احمد رضا (۱۳۷۸). بررسی نقش تبلیغات در جنگ تحمیلی؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

لورنژ، پیتر و همکاران (۱۳۸۴). کنترل استراتژیک، ترجمه سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

کرسول، جان و پلانو، کلارک ویکی (۱۳۸۷). روش‌های تحقیق تلفیقی، ترجمه عباس زارعی و محسن نیازی، تهران، انتشارات ثامن الحجج.

مرادی، محمد علی و مهدی زاده، مریم (۱۳۸۴). تجارت خارجی و رشد اقتصادی ایران، اقتصاد و تجارت نوین. (اطلاعات کامل نیست)

ین، رابرت. ک (۱۳۸۱). تحقیق موردی، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

David, Fred R (2002). Strategic management. 11ed. Printice Hall.
Pearce II, Johan A. and Robinson Jr, Richard B (1994). Strategic management. Third Edition. IRVIN USA.
Sohreyogg and Steminmann (1987). Strategic Control: A new perspective, Academy of management review. Vol.12. pp.91-103

تاریخچه نهاد بازرسی به روایت اسناد؛ تحول سازمانی و ارزیابی کارکردی نهاد بازرسی در ایران معاصر^۱

احمد گل محمدی^۲

درباره تاریخچه نهاد بازرسی و نظارت در ایران معاصر نه تنها کم نوشته شده است بلکه اندک نوشته‌های موجود هم معمولاً بر داده‌ها و شواهد معتبر استوار نیستند. این نوشتار می‌کوشد با بهره‌گیری از معتبرترین اسناد دولتی برجامانده (متعلق به دوره پهلوی اول و دوم)^۳ و تجارب بازرسان و مسئولان سازمان بازرسی کل کشور، تاریخچه این نهاد را بازسازی کند تا پاسخ معتبری به این پرسش بدهد که در تاریخ معاصر ایران (پهلوی اول، پهلوی دوم و دوره جمهوری اسلامی) نهاد مدرن بازرسی چگونه شکل گرفت، چگونه در قالب سازمان‌های مختلف متحول شد و کار ویژه خود را چگونه انجام داد. برای انجام این مهم، پس از مرور مختصر مفاهیم بازرسی، خواهیم کوشید تا تحول سازمانی نهاد بازرسی و کارکرد آن را در سه مقطع اصلی نامبرده بازشناسی کنیم. همچنین این روایت تاریخی مستند، مبنای نتیجه‌گیری آسیب شناختی و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود شأن کارکردی نهاد بازرسی خواهد بود.

واژگان کلیدی: سازمان بازرسی کل کشور؛ بازرسی؛ نظارت و کنترل

۱ این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی مورد حمایت سازمان با همین نام می‌باشد.
۲ عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی ahmad.golmohammadi@gmail.com
۳ درباره اعتبار و اهمیت این اسناد چند نکته قابل ذکر است: اولاً همه این اسناد دولتی‌اند و از آن میان شمار اندکی از آنها به سازمان اسناد ملی و مابقی به مرکز اسناد ریاست جمهوری تعلق دارد. ثانیاً اکثریت قریب به اتفاق این اسناد در واقع مکاتبات و گزارش‌هایی هستند که در عالی‌ترین سطوح، به ویژه نخست‌وزیری و وزارتخانه‌های مختلف، تهیه و مبادله شده‌اند. به همین دلیل محتوای آنها از دقت، اعتبار و اهمیت بالایی برخوردار است. ثالثاً خود این اسناد مهم و معتبر، غربال شده‌اند و از حدود ۲۲۲۵ برگ سند شناسایی شده، حدود ۱۰ درصد از مهم‌ترین و معتبرترین اسناد، مورد استفاده قرار گرفته‌اند.
بازرسان و مسئولانی که اطلاعات ارزشمند خود را از طریق مصاحبه در اختیار نویسنده مقاله قرار داده‌اند عبارتند از: مصطفی محقق داماد؛ رئیس سازمان بازرسی کل کشور از ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۳، ولی ا. خیره؛ قائم مقام رئیس سازمان بازرسی کل کشور که از سال ۱۳۷۳ در خدمت این سازمان بوده است، محمدحسین یعقوبی؛ مدیر کل دفتر حقوقی و امور مجلس که از سال ۱۳۶۱ در سمت‌های مختلف سازمان، انجام وظیفه کرده است، محمدباقر کرمی که از ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۵ در خدمت سازمان بازرسی بوده است، محمد قرنی؛ مدیر کل بازرسی تهران که همزمان با تشکیل سازمان به استخدام آن در آمد و حدود ۴ سال (۱۳۶۰ تا ۱۳۶۴) نیز رئیس دفتر رئیس سازمان بوده است و محمدعلی لطفی؛ از سابقه‌ترین بازرسان و مدیران سازمان بازرسی.

مقدمه

قدرت سیاسی در عین حال که جایگاه بسیار برجسته و مهمی در سامان زندگی اجتماعی دارد، از توانایی برهم زدن سامان زندگی اجتماعی و حتی تبدیل آن به جنگ همه علیه همه نیز برخوردار است. به همین دلیل، از آنجا که زندگی اجتماعی را گریزی از قدرت سیاسی نیست، همواره تلاش شده است توانایی تخریب‌کننده و نابسامانی‌آفرین آن تا حد ممکن مهار و محدود شود. به عبارتی، جوامع مختلف همواره در راه نهادینه شدن قدرت سیاسی کوشیده‌اند آثار مخرب آن کاهش یابد و این پدیده حتی الامکان در خدمت بقا و ارتقای زندگی اجتماعی قرار گیرد (Poggi, 1990: 5-8).

در فرایند نهادینه شدن، قدرت سیاسی به صورت نوعی هستی یا دارایی عمومی، تعریف شده و اعمال آن به نهاد عمومی معینی واگذار می‌شود. پایدارترین، فراگیرترین و برجسته‌ترین شکل نهادینه شدن قدرت سیاسی در چارچوب نهاد دولت تحقق یافته است. در چارچوب نهاد دولت، قدرت سیاسی به عنوان مقوله‌ای انتزاعی، عمومی و غیرشخصی تعریف و تأسیس می‌شود. این دارایی عمومی در اختیار این شخص مصنوع که دولت نام دارد قرار می‌گیرد تا آن را در راه بقا و ارتقای زندگی اجتماعی به کار بندد؛ راهی که در قالب قانون مشخص می‌شود (Ibid: 19-21).

از آنجا که ممکن است دولت، پس از در اختیار گرفتن قدرت سیاسی، نخواهد یا نتواند به عهد خود وفا کند، تدابیری اتخاذ شده و نهادهایی برای تضمین حکومت قانون یا پابندی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی به قانون تأسیس می‌شود. نهاد بازرسی و نظارت در واقع بخشی از این مجموعه نهادها است و مسئولیت تشخیص و تعیین میزان قانونمندی اعمال قدرت سیاسی در حوزه‌های مختلف را برعهده دارد. به بیان ساده، نهاد بازرسی و نظارت، می‌کوشد مشخص کند که آیا کارگزاران دولت، قدرت سیاسی را مطابق قانون که تجلی عهد و پیمان اعضای جامعه با دولت است، اعمال می‌کنند یا نه.

نوسازی دولت و بازسازی نهاد بازرسی

فرایند نهادینه شدن قدرت سیاسی در ایران نیز فراز و نشیب‌های نهاد بازرسی و نظارت را

به همراه داشته است. به دنبال تحولات مرتبط با جنبش مشروطه‌خواهی، این نهاد وارد مرحله جدیدی شد و در پی شکل‌گیری نخستین مراحل تأسیس دولت مدرن، تاریخ نهاد بازرسی و نظارت نیز پا به مقطعی تازه از تاریخ خود گذاشت. هرچند نخستین دستگاه‌ها و ادارات شکل گرفته در چارچوب نهاد بازرسی و نظارت اساساً با دخل و خرج دستگاه‌های دولتی سر و کار داشتند، از نیمه دوم نخستین دهه سده چهارده خورشیدی به تدریج حوزه و قلمرو عملیاتی آنها گسترش یافت و سرانجام در سال ۱۳۰۸ «هیئت تفتیشیه مملکتی» تأسیس شد تا از طریق «اطلاع از جریان امور و چگونگی احوال عمومی» ناظر و مراقب میزان قانونمندی در اعمال قدرت سیاسی باشد (سند شماره ۱۰، ۱۰/۱، ۵).

با تحول نهاد دولت که اساساً با افزایش کارویژه‌های آن و گسترش دستگاه‌های متعلق به آن بسط می‌یافت، نهاد بازرسی و نظارت هم متحول شد. پس از حدود پنج سال، مجموعه مقرراتی با عنوان نظامنامه تفتیش کل مملکتی به تصویب رسید و در نتیجه «تفتیش کل مملکتی» جایگزین «هیئت تفتیشیه مملکتی» شد. طولی نکشید که ساختار نهاد بازرسی و نظارت دوباره اصلاح شد و با تأسیس «دفتر بازرسی کل کشور» این نهاد ثبات بیشتر و هویت مشخص‌تری پیدا کرد.

البته این بازسازی و اصلاح ساختار با ارتقای کارکرد نهاد بازرسی همراه نبود. این نهاد در سال‌های نخست زندگی خود که با تأسیس «هیئت تفتیشیه مملکتی» در اواخر پاییز ۱۳۰۸ همراه بود، برجسته‌ترین جایگاه ممکن را داشته و از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار بود. تقریباً کل تشکیلات و عملکرد نهاد، از تعیین اعضا و ماموران گرفته تا موضوع‌ها و محل‌های بازرسی و رسیدگی به گزارش‌های بازرسان، زیر نظر مستقیم شاه و دست کم وزیر دربار بود. به نسبت چنین اهمیتی، کارایی نهاد بازرسی و نظارت نیز افزایش یافت. اما به دنبال بازسازی این نهاد در قالب تبدیل «هیئت تفتیشیه مملکتی» به «تفتیش کل مملکتی» و سپس «دفتر کل بازرسی کشور» که با نوعی تعدیل و تمرکززدایی همراه بود، جایگاه نهاد بازرسی تنزل یافت و از یک نهاد تحت نظارت مستقیم شاه و وزیر دربار، به یکی از دفاتر وزیر دادگستری تبدیل شد (فاضلی، ۱۳۸۰: ۲۳۵). چنین تحولاتی اگرچه هویت مشخص و ثابتی به نهاد بازرسی داد، اهمیت آن را نسبتاً پایین آورد. این‌گونه تعدیل، تمرکز و تنزل با کاهش نسبی کارآمدی نهاد

بازرسی و نظارت همراه شد و با گسترده‌تر شدن نهادهای دولتی، میزان تخلف و فساد رسمی نیز افزایش یافت. این اختلال کارکردی به تدریج بیشتر شد و شاه هم که «جز خود به کس دیگری اجازه دزدی نمی‌داد» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۴۶) در این سال‌ها اهمیت چندانی برای مهار تخلفات و فساد رسمی قائل نمی‌شد.

تداوم اختلال کارکردی و تلاش برای بازسازی نهاد بازرسی

نخستین سال‌های زمامداری پهلوی دوم با افزایش بی‌سابقه انواع تخلفات و سوءاستفاده‌ها همراه بود و توانایی نهاد بازرسی در تضمین حکومت قانون در پایین‌ترین سطح خود قرار داشت. این وضعیت بحرانی کم و بیش در گزارش‌های بازرسان بازتاب می‌یافت و با واژه‌ها و عباراتی از قبیل نواقص، بی‌مبالاتی، بی‌ترتیبی، غفلت یا سوءاستفاده توصیف می‌شد (سند شماره ۱۲/۱ تا ۱۲/۶). به بیان دیگر، دستگاه‌های دولتی کم و بیش گرفتار «ظلم و تعدی و اختلاس و ارتشا» شده بودند (سند شماره ۱۵). بنابراین اقدام برای حل این بحران یا دست کم جلوگیری از تشدید آن در دستور کار قرار گرفت و در نتیجه سازمانی به نام «بازرسی نخست‌وزیری» در اواخر دهه ۱۳۲۰ تأسیس شد و آیین‌نامه آن در روزهای پایانی شهریور ۱۳۲۹ توسط نخست‌وزیر وقت؛ رزم آرا، «بادارات تابعه» ابلاغ شد (سند شماره ۱۶/۱). بدین ترتیب، ناکارآمدی نسبی بازرسی کل کشور و افزایش میزان سوءاستفاده‌های مختلف از قدرت سیاسی، باعث شد دستگاه بازرسی و نظارت جدیدی تأسیس شود و از ماه‌های پایانی دهه ۱۳۲۰، بخش عمده‌ای از امور مربوط به بازرسی و نظارت بر نحوه اعمال قدرت سیاسی را بر عهده بگیرد.

هرچند تأسیس بازرسی نخست‌وزیری، عملکرد و کارایی نهاد بازرسی و نظارت را اندکی بهبود بخشید، اما مشکلات عمده همچنان باقی بود. مقررات به درستی اجرا نمی‌شد، «شکایات و نامه‌ها و گزارشات» معمولاً «معوق» و «معطل» می‌ماندند و رابطه ادارات مختلف بازرسی نیز با ابهامات و مشکلاتی همراه بود. به همین دلیل بازسازی بازرسی نخست‌وزیری در دستور کار قرار گرفت و در پی آن سازمان «بازرسی نخست‌وزیری» به سازمان «بازرسی کل نخست‌وزیر» تغییر نام یافت (سند شماره ۱۷، ۱۷/۱، ۱۷/۲، ۱۷/۳). به این ترتیب، کارویژه‌های نظارتی نخست‌وزیر بازتعریف شد تا نه تنها ابهامات پیشین برطرف شود بلکه چارچوبی برای

کاهش ناهماهنگی‌های موجود و ممکن، میان این دو دستگاه بازرسی (بازرسی نخست‌وزیر و بازرسی کل کشور) به وجود آید. با این حال این اقدام هم تأثیر چندانی در تعدیل اختلال کارکردی نهاد بازرسی نداشت. «ادارات بازرسی بعضی وزارتخانه‌ها و یا ادارات مستقل و بنگاه‌ها و شهرداری‌ها و سایر موسسات دولتی به طور شایسته وظایف قانونی خود را انجام نداده و اقدامات مؤثری در کشف جرائم یا رسیدگی به تخلفات مامورین دولت [نمی‌کردند]». عملکرد در مورد «شکایات اشخاص و رفع تعدیات و تخلفات مامورین دولت و تعیین تکلیف سریع شایکان و انتظام امور» هم چندان رضایت بخش نبود (سند شماره ۲۱).

از آنجا که تصور می‌شد عامل اصلی تداوم این وضعیت نامناسب، نبود «هم‌آهنگی کامل» بین «ادارات بازرسی کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل و شهرداری‌ها و سایر موسسات دولتی با اداره بازرسی نخست‌وزیری» است، دولت درصدد برآمد با توسل به نوعی تقویت کارویژه‌های بازرسی و نظارت نخست‌وزیری، از ناکارآمدتر شدن نهاد بازرسی و نظارت و گسترش فزاینده فساد سیاسی جلوگیری کند. این اصلاح و بازسازی در قالب تشکیل هیئت عالی بازرسی در اردیبهشت ۱۳۳۳ تحقق یافت؛ هیئتی که «تحت نظر مستقیم جناب آقای نخست‌وزیر» تشکیل می‌شد و اعضای آن «بموجب حکم نخست‌وزیری» انتخاب می‌شدند (سند شماره ۲۱).

به طور کلی، این اصلاح و بازسازی بر پایه نوعی آسیب‌شناسی نهاد بازرسی و نظارت استوار بود. مطابق این آسیب‌شناسی، به واسطه نبود نوعی ساز و کار نظارتی متمرکز بر ادارات بازرسی متعدد و عدم ضمانت اجرای مناسب، قوانین بازرسی به درستی اجرا نمی‌شد. سرعت بازرسی‌ها بسیار کند بود. موانعی جدی بر سر راه بازرسی و بازرسان وجود داشت. معمولاً تداخل‌ها و تعارضات میان ادارات مختلف بازرسی به وجود می‌آمد و مهم‌تر از همه به گزارش‌ها و پیشنهادهای بازرسان چندان ترتیب اثر داده نمی‌شد. این تصور وجود داشت که در پی این بازسازی، بازرسی نخست‌وزیری به امکانات و اختیارات کافی برای پایان دادن به چنین مشکلاتی دست خواهد یافت.

در حالی که بازرسی نخست‌وزیری در طول حیات چند ساله خود، پی در پی بازسازی شده بود، ساختار و تشکیلات بازرسی کل کشور چندان تغییر نکرده بود. بنابراین پس از حدود ۲۰ سال فعالیت، این تشکیلات اصلاح می‌شد تا با شرایط جدید انطباق بیشتری یافته و بتواند

«استحضار دولت از اوضاع و احوال عمومی کشور و تامین حسن جریان امور ادارات و دوایر دولتی» را به خوبی جامه عمل ببوشاند. برای رسیدن به این اهداف، اداره کل بازرسی باید دو وظیفه مرتبط را انجام می‌داد: «بازرسی نسبت به طرز رفتار مامورین و مستخدمین دولتی اعم از کشوری و لشکری و قضایی و همچنین شهرداری‌ها و بنگاه‌های عمومی» و «رسیدگی بشکایات مردم از ادارات و دوایر دولتی و بنگاه‌ها و دادگستری‌ها». البته متناسب با این وظایف، اختیاراتی هم به اداره کل بازرسی کشور واگذار شد که در حکم نوعی ضمانت اجرای مؤثر به شمار می‌آمدند. انتظار می‌رفت چنین تدابیری ضامن مناسبی برای تامین حسن جریان امور ادارات و دوایر دولتی باشد و سوءاستفاده از قدرت سیاسی را تعدیل کند (سند شماره ۲۷/۳).

کشمکش دستگاه‌های بازرسی و تداوم اختلال کارکردی

همواره گرایش‌های صنفی دستگاه‌های مختلف دیوانسالاری و رقابت و کشمکش ناشی از آن، کم و بیش وجود داشته است. ارگان‌ها و ادارات تشکیل دهنده دولت همواره می‌کوشند منابع دولتی تحت اختیار خود را به حداکثر برسانند و گرایش و علائق خود را اولی‌تر از علائق ارگان‌ها و سازمان‌های دیگر نشان دهند (Poggi, 1990: 30). روابط اداره کل بازرسی کشور و بازرسی نخست‌وزیری در بیشتر سال‌های دهه ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ مصداق بارز چنین ادعایی است. برخی اسناد برجای مانده حکایت از آن دارد که این دو اداره همواره برای توجیه ضرورت و کارایی خود تلاش می‌کردند و می‌کوشیدند اهداف و علائق صنفی خود را در پوشش اهداف و علائق کلان‌تر توجیه کنند.

در شرایطی که اداره کل بازرسی کشور و بازرسی نخست‌وزیری درگیر مهار فساد سیاسی فزاینده بودند، متولی دیگری برای بازرسی و نظارت به صحنه آمد. در سال ۱۳۳۷ شاه دستور داد سازمانی به نام «سازمان بازرسی شاهنشاهی» تشکیل شود. این سازمان اگر چه بدون مجوز قانونی تشکیل شده بود، در امور بازرسی بسیار فعال بود و گزارش‌های آن اهمیت و اعتبار نسبتاً زیادی داشت. ولی تغییر زود هنگام شرایط سیاسی و اقتصادی، عرصه را بر سازمان بازرسی تنگ کرد. این سازمان که فعالیت خود را قدرتمندانه آغاز کرده بود کم‌کم دچار رکود شد و فعالیت‌های آن روز به روز کاهش پیدا کرد. ضعیف‌تر شدن موقعیت شاه و دربار در مبارزه قدرت،

سیر نزولی سازمان بازرسی را پرشتاب‌تر کرد. در ماه‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ و سال‌های آغازین دهه ۱۳۴۰، دیگر خبری از ماموریت‌ها و اقدامات سازمان بازرسی نبود و دفتر رئیس سازمان بازرسی شاهنشاهی از رونق افتاده بود. این وضعیت تا سال ۱۳۴۱ ادامه داشت و سرانجام، سازمان بازرسی منحل شد.

با انحلال سازمان بازرسی شاهنشاهی، فضای مناسبی برای بازرسی نخست‌وزیری باز شد تا در رقابت با بازرسی کل کشور، موقعیت خود را بهبود بخشد. در این راستا، بازرسی نخست‌وزیری به ویژه تلاش می‌کرد نشان دهد که کارویژه خود را به درستی انجام می‌دهد. به همین دلیل، مثلاً در تابستان ۱۳۳۸، دستور داده شد «فهرست جامعی از کارهای انجام شده در بازرسی کل نخست‌وزیر» و «صورت کارهای نسبتاً مهم» تهیه و تقدیم شود (سند شماره ۵۵، ۳۵، ۳۶).

البته رقابت سازمان‌های بازرسی علت ارتقای کارکردی نهاد بازرسی نبود. علی‌رغم اینکه سه سازمان نسبتاً مستقل، عهده دار امر بازرسی بودند، فساد سیاسی و سوءاستفاده از منابع و امکانات و اختیارات دولتی، مهار نشده بود. گزارش‌های ارسالی بازرسان مخصوص نخست‌وزیر حکایت از آن داشت که همراه با تشدید بحران اقتصادی و سیاسی، تخلفات ادارات و بنگاه‌های دولتی نیز افزایش می‌یابد. در اواخر پاییز ۱۳۳۸ بحران ناشی از این‌گونه تخلفات چنان بالا گرفت که نخست‌وزیر وقت؛ منوچهر اقبال از لزوم برقراری «نظم و انضباط در کلیه موسسات و سازمان‌های دولتی» و ریشه کن کردن «فساد و تبهکاری در کلیه شئون اداری کشور» سخن گفت (سند شماره ۵۷).

این بی‌نظمی و فساد به اشکال مختلف نمود می‌یافت. بی‌نظمی‌ها عمدتاً به صورت کم‌کاری و اهمال کاری کارمندان در دستگاه‌های مختلف دولتی، خود را نشان می‌داد که نارضایتی شدید «مراجعی» یا ارباب رجوع را در پی داشت. همچنین غیبت‌های غیرقانونی در محل کار و پرداختن به کارهای غیر اداری در ساعات اداری، به صورت غیبت پنهانی، از دیگر موارد بود. «سوء استفاده در دستگاه‌های دولتی، به خصوص موسسات انتفاعی» نیز برجسته‌ترین مصداق فساد به شمار می‌آمد (سند شماره ۵۷، ۵۸).

به همین دلیل، انجام اقداماتی برای برقراری «نظم و انضباط کامل در کلیه موسسات و

سازمان‌های دولتی» و ریشه کنی «فساد و تباهی از کلیه شئون اداری» در دستور کار «دستگاه بازرسی نخست‌وزیری» قرار گرفت و تاکید شد که «خاطر مبارک اعلی حضرت همایون شاهنشاهی همواره بر این تعلق دارد که نظم و انضباط کامل در کلیه موسسات و سازمان‌های دولتی برقرار و فساد و تباهی از کلیه شئون اداری کشور ریشه کن گردد». همچنین به صراحت اعلام شده بود که «نظرات آقایان بازرسان معتبر بوده و فوراً بمرحله اجراء درخواهد آمد». هر چند «تحت تأثیر متنفذین» قرار گرفتن دستگاه بازرسی و بازرسان و اندک بودن «مامور شایسته و خوب» نیز دیگر مشکل نهاد بازرسی بود (سند شماره ۵۸ و ۵۹ و ۶۳/۱).

برای حل این مشکل هم مقرر شد با بازرسانی که «وظایف محوله را بخوبی انجام ندهند و یا از عهده آن برنیایند و یا مرتکب تخلفاتی بشوند» به شدت برخورد شود (سند شماره ۶۳/۱). همچنین در سال ۱۳۳۸ اقداماتی برای اصلاح وضعیت استخدای بازرسان نخست‌وزیری و ارتقای جایگاه بازرسی نخست‌وزیری انجام شد. در نتیجه چنین اقداماتی بود که نام مصطفی الموتی به عنوان رئیس بازرسی نخست‌وزیری در فهرست کابینه ثبت شد و در کابینه دوم منوچهر اقبال، برای اولین و آخرین بار، رئیس بازرسی نخست‌وزیری که معاون نخست‌وزیر محسوب می‌شد به کابینه راه پیدا کرد (اسماعیلی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۷۹).

چنین اقداماتی باعث شد از اواخر سال ۱۳۳۸ بازرسی نخست‌وزیری به موفقیت‌هایی در مبارزه با قانون‌گریزی دست یابد. ولی این موفقیت کوتاه مدت بود و «سوء جریانات و تخلفات دستگاه‌های دولتی» بار دیگر چنان گسترش یافت که نخست‌وزیر وقت؛ علی امینی از تلاش «برای کشف و تعقیب کسانی که بیت‌المال مسلمین و خزانه کشور را مورد حیف و میل قرار داده‌اند» و «راه دشواری که دولت برای مبارزه با فساد در پیش گرفته است» سخن به میان آورد و خواستار «تحقیقات معموله» «بمنظور کشف تخلفات سایر عناصر نادرست و طرد آنها از دستگاه‌های دولت» شود (سند شماره ۸۴).

به این ترتیب در اوایل دهه ۱۳۴۰ هر چند سه دستگاه اصلی، متولی امر بازرسی و نظارت بودند اما تلاش این دستگاه‌ها برای مهار فساد سیاسی رو به گسترش، چندان موفقیت‌آمیز نبود. سازمان بازرسی شاهنشاهی که در ضعیف‌ترین موقعیت قرار داشت، فعالیت‌های خود را به حداقل رسانده بود. تقویت و ارتقای بازرسی نخست‌وزیری هم تأثیر چشمگیری نداشت و حتی

در زمینه مبارزه با گران‌فروشی نیز ناتوان بود. وضعیت بازرسی کل کشور هم تفاوت چندانی نداشت و ناکارآمدی فزاینده آن باعث شد در اواخر اردیبهشت ۱۳۴۲ موضوع آسیب‌شناسی دیگری قرار گیرد که در قالب برگزاری سمیناری با عنوان «سمینار بازرسی کل کشور» صورت گرفت (سند شماره ۸۵).

احیای سازمان بازرسی شاهنشاهی

از تابستان ۱۳۴۲ که شاه توانست همه مخالفان و مدعیان قدرت را سرکوب کند، مرحله‌ای از افزایش کارویژه‌های دولت و رشد بروکراسی شکل گرفت. دولتی که حدود دو دهه (از ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۲) کم و بیش گرفتار انواع بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود، سرانجام پس از سرکوب قیام خرداد ۴۲، قدرت خود را تثبیت کرد و نوعی برنامه‌نوسازی را در دستور کار خود قرار داد. به عبارتی، به تناسب افزایش درآمدهای نفتی دولت، کارویژه‌های اقتصادی اجتماعی این نهاد نیز در قالب برنامه‌های عمرانی افزایش یافت (آبراهامیان، ۱۳۸۸: ۵۲۴-۵۲۷).

بنابراین دستگاه‌های دولتی گسترش یافتند تا طراح، ناظر و مجری این‌گونه برنامه‌ها باشند. چنین بروکراسی رو به گسترشی، نیازمند بازرسی و نظارت متناسب کارآمدی نیز بود. از آنجا که سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل شده بود، اداره بازرسی کل کشور باید عهده دار این کارویژه می‌شد. ولی ساختار اصلاح‌شده و تقویت‌شده بازرسی کل کشور نیز نتوانست از عهده انجام این مهم برآید و با افزایش کارویژه‌های دولت و گسترش بروکراسی که با خودکامه‌تر شدن قدرت سیاسی همراه بود، فساد سیاسی-اداری نیز بیشتر شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۴۶-۲۴۹).

این فساد به‌ویژه در زمینه هزینه‌های عمرانی شکل می‌گرفت که بخش قابل توجهی از بودجه سالانه را به خود اختصاص می‌داد. فقدان فضای باز سیاسی و نبود نهادهای نظارتی مدنی، به‌ویژه مطبوعات و رسانه‌های دیگر، بستر مناسبی برای انواع تخلفات فراهم می‌کرد که جلوگیری از آنها برای بازرسی کل کشور دشوار بود. تقریباً پنج سال پس از آسیب‌شناسی و اصلاح بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی شاهنشاهی احیا شد تا کارویژه اصلی بازرسی کل کشور را عهده‌دار شود. قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی در اردیبهشت ۱۳۴۷ به

تصویب مجلس سنا و مجلس شورای ملی رسید و در هفتم خرداد همان سال فرمان اجرای آن قانون از طرف محمدرضا شاه صادر شد. علی‌رغم همسانی‌های موجود میان این سازمان و دیگر دستگاه‌های بازرسی، سازمان بازرسی شاهنشاهی تفاوت‌ها و تمایزات عمده‌ای داشت و از این لحاظ مرحله مهمی در فرایند تحول نهاد بازرسی و نظارت در تاریخ معاصر ایران تلقی می‌شود. نخستین تمایز سازمان بازرسی شاهنشاهی با دستگاه‌های بازرسی پیشین به هدف و فلسفه وجودی آنها مربوط می‌شود. برخلاف اهداف اصلی تعریف شده برای دو دستگاه بازرسی موجود، یعنی نظارت بر حسن اجرای قانون و رسیدگی به شکایات از دستگاه‌ها و بنگاه‌های دولتی و عمومی، هدف از تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی «رسیدگی بشکایات مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی» بود (سند شماره ۸۸). همچنین برخلاف بازرسی نخست‌وزیری و بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی شاهنشاهی زیر نظر شاه؛ عالی‌ترین مقام رسمی کشور قرار داشت که قدرت و ضمانت اجرایی قابل توجهی به آن می‌داد (سند شماره ۸۸، ۸۹/۲، ۵/۱). وجه تمایز دیگر، این بود که سازمان بازرسی شاهنشاهی از استقلال مالی نسبی برخوردار بود و بودجه‌ای «جداگانه» داشت که هر سال «ضمن بودجه کل کشور منظور [می‌شد]» (سند شماره ۸۸/۲). علاوه بر ویژگی‌های یاد شده، هیئت بازرسی سازمان بازرسی شاهنشاهی، در مقایسه با دیگر دستگاه‌های بازرسی، اختیارات قابل توجهی داشت که ضمانت اجرای مؤثری به شمار می‌رفت. برای مثال در جریان بازرسی، این هیئت می‌توانست در صورت لزوم، کارمندی را «از پستی که دارد» برکنار کند (سند شماره ۸۹/۶).

همچنین احیای سازمان بازرسی شاهنشاهی از این جهت که به فعالیت‌های موازی در زمینه بازرسی و نظارت پایان داد، تحول عمده‌ای به شمار می‌رود. پس از تشکیل این سازمان، رقابت‌ها، همپوشی‌ها و تداخلات پیشین که ناشی از وجود دو و گاهی سه دستگاه موازی بود، از بین رفت. بازرسی نخست‌وزیری که در سال‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ به اوج قدرت و اهمیت رسیده بود، در برابر سازمان بازرسی شاهنشاهی رنگ باخت. اداره کل بازرسی کشور هم فعالیت‌های خود را به «رسیدگی به امور قضایی و اداری وزارت دادگستری» محدود و «سایر وظایف» خود را به سازمان بازرسی شاهنشاهی واگذار کرد (سند شماره ۸۸/۲).

ناکارآمدی سازمان بازرسی شاهنشاهی و اقدامات تکمیلی

گرچه قانون تأسیس بازرسی شاهنشاهی در خرداد ۱۳۴۷ به تصویب رسید، فراهم کردن امکانات و شرایط لازم برای آغاز به کار این سازمان تقریباً تا اواخر سال ۱۳۴۸ به طول انجامید. بنابراین نخستین هیئت‌های بازرسی از اواخر سال ۱۳۴۸ به مناطق مختلف اعزام شدند. هنگام اعزام هیئت‌های بازرسی، زمان و مکان حضور هیئت‌ها به نحو مقتضی به اطلاع اهالی می‌رسید تا دسترسی به موقع و آسانی به بازرسان داشته باشند و شکایات و تقاضاهای خود را در اختیار آنان قرار دهند. سپس بازرسان اعزامی به بررسی شکایات و گزارش‌های رسیده می‌پرداختند. پس از پایان کار هیئت اعزامی، گزارش مفصلی به سرپرستی رئیس هیئت، تهیه و تنظیم می‌شد تا در اختیار رئیس سازمان بازرسی قرارگیرد.

در مرحله بعدی، چکیده‌ای از گزارش‌ها در اختیار شاه قرار می‌گرفت تا ضمن آگاهی از وضع موجود، در صورت لزوم و صلاح‌دید، دستور یا پیشنهاد مقتضی را اعلام کند. پیگیری اقداماتی که این گزارش‌ها اقتضا می‌کرد معمولاً بر عهده بازرسان عالی سازمان بود. برای تسهیل پیگیری‌ها در اوایل دی ۱۳۴۸، نهادی با عنوان «شورای بررسی گزارش‌های هیئت بازرسان شاهنشاهی» تأسیس شد تا بستر مناسبی «برای مطالعه و یافتن طرق تسریع در انجام ارجاعات سازمان بازرسی شاهنشاهی» فراهم کند (سند شماره ۹۲).

سازمان بازرسی شاهنشاهی که با امکانات و اختیارات زیادی کار خود را آغاز کرده بود، در نخستین سال‌های حیات خود عملکرد نسبتاً موفق داشته و اعتبار چشمگیری در مبارزه با فساد به دست آورد. ولی گذشت زمان نشان داد که این‌گونه اقدامات برای رسیدن به وضع مطلوب کافی و مناسب نیست. تشکیلات عریض و طویل سازمان بازرسی فعالیت‌های امیدوارکننده‌ای را به دنبال داشت اما به تدریج، روند امور کندتر می‌شد و شاخص فساد سیاسی بالاتر می‌رفت. گسترش دستگاه‌های دولتی و افزایش کارویژه‌های دولت، چنان شتابی داشت که سازمان بازرسی نمی‌توانست به خوبی از عهده انجام وظایف محوله برآید و به همین دلیل شاه به فکر «یافتن طرق تسریع در انجام ارجاعات سازمان بازرسی شاهنشاهی» افتاد (سند شماره ۹۴). به‌ویژه از اوایل دهه ۱۳۵۰ که با افزایش سرسام‌آور طرح‌ها و هزینه‌های عمرانی همراه بود، روند رو به رشد فساد سیاسی - اداری شتاب بی‌سابقه‌ای گرفت و انگیزه نیرومندی برای

اتخاذ تدابیر مؤثرتر برای جلوگیری از بحران فساد سیاسی - اداری به وجود آمد. رشد بی‌سابقه درآمدهای نفتی و در نتیجه افزایش بسیار زیاد بودجه عمرانی که با زیرساخت‌های بروکراتیک کشور چندان تناسب نداشت، بستر بسیار مناسبی برای انواع سوءاستفاده‌ها فراهم کرد. بنابراین، فساد سیاسی - اداری چنان گسترش یافت که شاه هم نتوانست نگرانی خود را نسبت به «لزوم استفاده صحیح از منابع مالی و نیروی انسانی و امکانات دیگر کشور» و جلوگیری از «اسراف و تبذیر» پنهان کند (سند شماره ۹۵). به دلیل نگرانی از گسترش بی‌سابقه فساد، در بیست و یکم آبان ۱۳۵۴ شمسی، شاه به هویدا؛ نخست‌وزیر وقت دستور داد «یک کمیسیون شاهنشاهی» برای برقراری «نظام صحیحی در اجرای طرح‌های عمرانی» تشکیل دهد (سند شماره ۹۵). با این حال به نظر می‌رسید این تدبیر چندان کارساز نیست و رشد فزاینده فساد، از این طریق، متوقف نمی‌شود. به همین دلیل دو ماه و اندی پس از تشکیل کمیسیون شاهنشاهی، شاه بار دیگر واکنش نشان داد. او در مراسمی که به مناسبت ششم بهمن در ورزشگاه آزادی برگزار شده بود، از مبارزه با فساد سخن گفت و از مسئولان خواست اقدامات عاجل و مؤثری در این زمینه انجام دهند. بلافاصله پس از سخنان شاه، دفتر مخصوص شاهنشاهی «اوامر مطاع مبارک ملوکانه درباره مبارزه با فساد در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات دولتی» را به نخست‌وزیر ابلاغ کرد. پیرو این سخنان و ابلاغ دفتر مخصوص، در یازدهم بهمن ۱۳۵۴ با تصمیم هیئت وزیران، «هیئت عالی رسیدگی در اجرای قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداری‌ها» تشکیل شد (سند شماره ۹۶).

بدین ترتیب مانند دوره‌های پیشین، ناکارآمدی یک دستگاه بازرسی و نظارت، بار دیگر باعث شکل‌گیری دستگاه‌های موازی شد که نوعی هم‌پوشانی و تداخل در این امور به بار می‌آورد. سازمان بازرسی شاهنشاهی، علی‌رغم امکانات، اختیارات و انحصار بی‌سابقه در زمینه بازرسی و نظارت و علی‌رغم موفقیت‌های قابل توجه، به تدریج ضعیف‌تر و ناکارآمدتر شد؛ فرایندی که با افزایش فساد در دستگاه‌ها و بنگاه‌های دولتی و عمومی همراه بود. این بار هم گسترش نهاد بازرسی و نظارت، کارساز نشد و برنامه «مبارزه با فساد» عمدتاً به هیأت رفتارهایی تبلیغی و «دستمایه عده‌ای ماجراجو و سودجو» برای تصفیه «حساب خرده و خصوصی» درآمد (سند شماره ۹۷، ۹۷/۱).

در شرایطی که تکمیل و ترمیم نهاد بازرسی و نظارت از طریق حجیم‌تر کردن دستگاه‌های مربوط و تعریف وظایف و مسئولیت‌های موازی، گرهی از کار فروبسته بروکراسی باز نمی‌کرد و مبارزه با فساد سیاسی- اداری به بیراهه می‌رفت، شاه به مفهوم انقلاب اداری متوسل شد و در خرداد ۱۳۵۶، از سازمان بازرسی شاهنشاهی خواست در امر بازرسی و نظارت تلاش بیشتری نشان دهد تا «متصدیان و مسئولان از انجام وظایفی که در قبال مراجعان برعهده دارند» سر باز نزنند و «در سراسر کشور بطور مستمر ولی غیرمترقبه بازرسی بعمل آورد» (سند شماره ۹۸). این بار هم فرمان شاهی، بدون اینکه کارآمدی دستگاه بازرسی و نظارت را بیشتر کند، صرفاً به حجیم‌تر شدن این دستگاه و تداخل در امر بازرسی و نظارت منجر شد. در پی صدور این فرمان «به کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی» دستور داده شد «یک واحد رسیدگی به شکایات از میان کارمندان موجود» تشکیل دهند. بدین ترتیب همه دستگاه‌ها و سازمان‌های تشکیل‌دهنده دولت و دیوانسالاری موظف شدند «در اسرع وقت نسبت به تشکیل واحدهای رسیدگی به شکایات» و «حقوق حق شاکی» اقدام کنند (سند شماره ۹۹).

ولی واحدهای رسیدگی به شکایات نه تنها بی اثر بلکه کم دوام هم بودند. این واحدها نه توان مهار فساد سیاسی- اداری را داشتند و نه فرصتی برای این کار پیدا کردند. تقریباً یک سال و نیم پس از صدور فرمان شاهی مبنی بر پایبندی به الزامات انقلاب اداری در زمینه بازرسی و نظارت، خیزش انقلابی چنان نیرو و شتابی گرفت که اعتبار نهادهای وابسته به سلطنت از جمله سازمان بازرسی شاهنشاهی، به سرعت زیر سؤال رفت. بنابراین در ۷ آذر ۱۳۵۷ نخست‌وزیر وقت، به شرح زیر انحلال آن سازمان و تأسیس سازمان بازرسی کل کشور را از مجلس سنا خواستار شد:

«چون تامین انتظار عمومی از سازمان قضایی دادگستری در کشف و تعقیب جرائم و خطاهای اداری و نقض حقوق مردم در وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و در نتیجه جلوگیری از بروز و توسعه فساد در دستگاه‌های دولتی مستلزم تشکیل یک سازمان بازرسی در وزارت دادگستری است و با تأسیس سازمان مذکور به سازمان بازرسی شاهنشاهی نیازی نخواهد بود علی‌هذا لایحه تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و انحلال سازمان بازرسی شاهنشاهی به پیوست تقدیم و

تقاضای تصویب آن را دارد.

نخست‌وزیر: [غلامرضا ازهاری] وزیر دادگستری: [حسین نجفی]»
(سند شماره ۱۰۰).

نهاد بازرسی و نظارت پس از انقلاب اسلامی ایران

انتقال و بازسازی میراث شاهنشاهی نهاد بازرسی تقریباً بلافاصله پس از پیروزی انقلاب، با تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در ۵۷/۱۲/۷ آغاز شد. حدود پنج ماه پس از تصویب این لایحه در شورای انقلاب، هیأت وزیران در جلسه ۱۳۵۸/۵/۶ آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور را تصویب کرد. چند ماه بعد، متن نهایی قانون اساسی، در ۲۴ آبان ۱۳۵۸ به تصویب رسید تا شأن و جایگاه نهاد بازرسی به شکل بی‌سابقه‌ای ارتقا پیدا کند. برای نخستین بار در تاریخ معاصر ایران، نهاد بازرسی و سازمان مرتبط با آن، جایگاه مشخصی در قانون اساسی پیدا کرد و اصل ۱۷۴ این قانون را به خود اختصاص داد.

تقریباً دو سال پس از تصویب قانون اساسی، در ۱۹ مهر ۱۳۶۰، «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» به تصویب رسید. اگر چه ضمانت اجرای تعریف شده در قانون سازمان بازرسی، ضعیف‌تر از قانون مصوب سال ۱۳۵۸ بود، اما اختیارات قابل توجهی به سازمان بازرسی و بازرسان می‌داد. با تصویب این قانون، به نظر می‌رسید در اواخر سال ۱۳۶۰، مرحله انتقال میراث نهاد بازرسی به پایان رسیده و این نهاد می‌تواند در قالب سازمان بازرسی کل کشور، زیر نظر شورای عالی قضایی و سپس رئیس قوه قضائیه به فعالیت خود ادامه دهد.

با آغاز دهه شصت، تشکیلات جدید سازمان بازرسی کل کشور، کار خود را با امکاناتی نسبتاً اندک و ساده آغاز کرد. برخلاف سازمان بازرسی شاهنشاهی که محدودیتی برای کسب و استفاده از منابع و امکانات نداشت، محدودیت‌های سازمان بازرسی کل کشور بسیار زیاد بود. به دلیل بحران‌ها و تنگناهای ناشی از انقلاب و جنگ تحمیلی، این سازمان ناچار بود با حداقل منابع و امکانات، انجام وظیفه کند. همین محدودیت باعث شده بود ساختار تشکیلاتی سازمان هم ساده و محدود تعریف شود. شیوه بازرسی نیز به نوعی با سادگی تشکیلاتی و محدودیت منابع تناسب داشت و به صورت متمرکز و هیئتی انجام می‌شد (قرنی و لطفی، ۱۳۸۹).

با همه محدودیت‌ها، سازمان بازرسی عملکرد نسبتاً موفقی داشت و می‌توانست به خوبی از عهده نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون برآید. چنین نظارتی معمولاً در چارچوب اعزام هیئت‌های بازرسی به حوزه‌های مختلف صورت می‌گرفت. به علت ترکیب کارشناسان هیئت‌های اعزامی، بازرسی‌ها با دقت قابل قبولی انجام می‌شد و به همین دلیل، گزارش‌ها و پیشنهادهای بازرسان از دقت و اعتبار مناسبی برخوردار بود. مرحله پیگیری گزارش‌ها و پیشنهادهای نیز که همواره مهم‌ترین و مناقشه‌آمیزترین مرحله به شمار می‌رفته، معمولاً رضایت بخش بود. به نظر می‌رسد به دلیل ضمانت اجرایی مناسب و برخورداری بازرسان از اختیارات قضایی متناسب، گزارش‌ها و نظرات بازرسان، معمولاً در مدت زمان کوتاهی جامه عمل پوشیده و اجرایی می‌شد.

هرچند مأموریت‌های بازرسی هم بدون مشکل و تنش انجام نمی‌شد اما فعالیت سازمان بازرسی در زمینه رسیدگی به شکایات، مشکلات و تنش‌های بیشتری در پی داشت. شور انقلابی، بدبینی و بی‌اعتمادی نسبت به اکثر وجوه نظم از پیش موجود، بسترساز رفتارها و تصمیم‌گیری‌هایی می‌شد که برخی افراد متأثر از آن رفتارها و تصمیم‌ها، قانونی و عادلانه بودن آن را نمی‌پذیرفتند. البته به گفته رئیس وقت سازمان، وجه غالب چنین اقدامات و تصمیم‌هایی به «بخش انقلابی دستگاه قضایی، یعنی دادگاه‌های انقلاب و دادسراهای انقلاب» مربوط می‌شد زیرا «دادسراهای انقلاب به آیین دادرسی توجهی نداشتند» (محقق داماد، ۱۳۸۹).

به همین دلیل طولی نکشید که موضع‌گیری‌هایی علیه سازمان بازرسی شکل گرفت. بخشی از این واکنش‌ها به صورت مقاومت در برابر بازرسی‌ها نمود پیدا می‌کرد (لطفی، ۱۳۸۹). هرچند مسئولیت نظارتی سازمان فراگیر بود و نهادهای انقلابی را هم دربرمی‌گرفت، این‌گونه نهادها معمولاً به آسانی تن به بازرسی و نظارت نمی‌دادند و معمولاً صلاحیت سازمان بازرسی را برای انجام چنین کارهایی به طریقی، از جمله امنیتی بودن حوزه مورد نظر، زیر سؤال می‌بردند. البته علی‌رغم این‌گونه مقاومت‌ها و موضع‌گیری‌ها، سازمان بازرسی کارنامه نسبتاً موفقی داشت. در اواخر دهه شصت، دو رویداد مهم یعنی درگذشت بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران و انحلال شورای عالی قضایی، تحول سازمان بازرسی کل کشور را در دهه بعد تحت تأثیر قرار داد. در شرایطی که امام خمینی (ره) در قید حیات نبودند و دستگاه قضایی نیز ماهیت شورایی

خود را از دست داده بود، مرحله‌ای از مقابله با استقلال عمل سازمان بازرسی، محدود کردن گستره صلاحیت، به‌ویژه صلاحیت قضایی آن و تعدیل ضمانت اجرای مرتبط با بازرسی آغاز شد. کم‌کم به نظر می‌رسید دستگاه قضا و رئیس قوه قضائیه، استقلال عمل و استقلال رای سازمان را بر نمی‌تابد. بنابراین به تدریج تنش‌ها و اختلافاتی میان رئیس قوه قضائیه و رئیس وقت سازمان بازرسی پدید آمد (قرنی، ۱۳۸۹).

برخلاف دهه شصت که نوعی گفتمان انقباضی و ریاضتی در آن جریان داشت، گفتمان سازندگی و توسعه بر دهه هفتاد حاکم بود. این دگرگونی محصول رویدادهای دیگر بود که پایان جنگ تحمیلی را می‌توان مهم‌ترین آنها به شمار آورد. با پایان جنگ، هزینه‌های دولت در مقایسه با درآمدهای آن بسیار پایین آمد و به همین دلیل، دولت می‌توانست منابع بیشتری در اختیار دستگاه‌های خود قرار دهد و هزینه‌های توسعه بروکراسی را بیش از پیش تامین کند. پس سازمان بازرسی کل کشور هم می‌توانست هزینه‌های لازم برای توسعه خود را بسیار آسان‌تر از گذشته تامین کند.

البته چنین تحولی با رویداد دیگری هم‌زمان شد تا بستر توسعه سازمان بازرسی بیش از پیش فراهم شود؛ به دنبال کشمکش‌های پنهان و نیمه‌پنهان رئیس سازمان بازرسی با رئیس قوه قضائیه که به نظر می‌رسید عمدتاً به شأن و اختیارات قضایی سازمان بازرسی مربوط است، سرانجام در سال ۱۳۷۳ ابراهیم رئیسی جایگزین مصطفی محقق داماد شد. رئیس جدید سازمان بازرسی که علاقه‌مند به توسعه، گسترش و ارتقای سازمان بازرسی بود، برنامه‌ریزی برای انجام این مهم را از ابتدا در دستور کار خود قرار داد تا این سازمان چنان توسعه و تحول تشکیلاتی را تجربه کند که به راستی بتوان دهه هفتاد را دهه توسعه سازمان بازرسی نامید.

این گسترش و تحول به واسطه رشد بی‌سابقه بودجه سازمان بازرسی امکان‌پذیر شد. از اوایل دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد، بودجه جاری سازمان از ۶/۱ میلیارد ریال به ۵۶ میلیارد ریال رسید و بودجه عمرانی هم تقریباً سی برابر شد. بنابراین، از اوایل دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد، سازمان بازرسی کل کشور، توسعه و گسترش قابل توجهی را تجربه کرد. در چارچوب این توسعه و به واسطه دهه‌ها برابر شدن بودجه سازمان بازرسی، منابع انسانی افزایش یافت، فضای اداری گسترش پیدا کرد، ساختار و تشکیلات گسترده‌تر شد، دقت و اعتبار بازرسی‌ها

ارتقا یافت و قلمرو بازرسی با غلبه بر مقاومت برخی حوزه‌ها، فراگیرتر شد (سازمان بازرسی، ده سال تلاش و چشم انداز: ۱۰-۸؛ مصاحبه یعقوبی؛ مصاحبه خبره)

این توسعه و گسترش بی‌سابقه، با تعدیل نسبی شأن قضایی سازمان بازرسی همراه بود که نمودها و مصادیق مختلفی داشت. ترکیب هیئت‌های بازرسی به گونه‌ای تغییر یافت که وجه کارشناسی آن هیئت‌ها پررنگ‌تر از وجه قضایی آنها باشد. چنین تحولی حتی در جذب نیروی انسانی نیز به نوعی بازتاب پیدا کرد، به این معنا که کارشناسان و مدیرانی به سازمان بازرسی راه پیدا کردند که از تجربه و تخصص چندانی برخوردار نبودند. همچنین شرط قاضی بودن رئیس هیئت بازرسی، حذف شده و شرایط واگذاری و اعمال اختیارات قضایی محدودتر شد. نمود دیگر تعدیل شأن قضایی سازمان، محدود شدن فزاینده سازمان در بازرسی دستگاه قضایی بود. از اوایل دهه هفتاد شرایط بازرسی دستگاه قضایی سخت‌تر و گستره آن محدودتر شد. همچنین بازرسی و نظارت به گونه‌ای بازتعریف شد که وجه نظارت پررنگ‌تر و شأن قضایی بازرسی کم‌رنگ‌تر شود. البته در دوره مورد بررسی، تلاش‌هایی در راستای ارتقای شان قضایی سازمان صورت گرفت که چندان موفقیت‌آمیز نبود (مصاحبه یعقوبی؛ مصاحبه قرنی؛ مصاحبه کرمی؛ سازمان بازرسی، ده سال تلاش و چشم انداز: ۱۱-۱۲)

تعدیل شأن قضایی سازمان بازرسی، ارتباط مستقیمی با کارکرد نهادی آن داشت. از اوایل دهه هفتاد تا اوایل دهه هشتاد، هرچند شاخص‌های مختلف سازمان بازرسی رشد چشمگیری داشته است، این رشد با ارتقای کارکردی سازمان بازرسی همراه نبوده و حتی می‌توان گفت شاخص کارکردی سازمان کاهش پیدا کرده است. در این مقطع علی‌رغم افزایش نیروی انسانی، گسترش تشکیلات بازرسی، افزایش شمار بازرسی‌ها، افزایش دقت و اعتبار بازرسی‌ها و حتی گسترش نسبی حوزه‌های بازرسی، میزان موفقیت سازمان در جلوگیری از ناپایبندی به قانون، افزایش متناسبی نداشت (یاالثرات الحسین، مصاحبه با رئیسی، ش ۲۵۷).

در دهه ۸۰ روند توسعه و گسترش سازمان بازرسی تداوم یافت، به این معنا که شاخص‌های مختلف سازمان بازرسی رشد کرد و سیاست‌ها و برنامه‌های تعیین و تعریف شده قبلی ادامه یافت و تکمیل شد. ولی علی‌رغم رشد سازمانی سازمان بازرسی، میزان موفقیت این سازمان در ارتقای پایبندی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی به قانون، کاهش نگران‌کننده‌ای داشت. هرچند

شاخص ناپایبندی به قانون در دهه هفتاد هم رشد محسوسی داشت اما از اواسط دهه هشتاد شیب این افزایش بسیار تندتر شد.

در این مقطع، بحران حکومت قانون، چنان برجسته و جدی شد که حتی مقامات رسمی دولت هم دیگر نتوانستند نگرانی خود را پنهان کنند. بنابراین، انتقاد از قانون‌گریزی و قانون‌شکنی از مرزهای خصوصی و غیر رسمی فراتر رفت و به مواضع رسمی مقامات عالی‌رتبه، از جمله رئیس سازمان بازرسی کل کشور راه پیدا کرد. در این گفتارها، از وجود مشکل در اجرای قانون در دستگاه‌های دولتی و اداری، نبود تقید ویژه در اجرای قانون، بیش از حد متعارف بودن بی‌انضباطی و میزان عدم تقید به اجرای قانون، تبدیل شدن بی‌انضباطی به فرهنگ غالب و تبدیل ضابطه شکنی به عرف، سخن به میان آمده است.

اختلال کارکردی بی‌سابقه سازمان بازرسی در اوایل دهه هشتاد باعث شد قانون تشکیل سازمان بازرسی اصلاح شود تا در چارچوب آن بتوان برای قطعیت پرداخت هزینه قانون‌شکنی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی، ضمانتی دست و پا کرد و از «نظارت‌های آزاردهنده و موازی» جلوگیری کرد. به هر حال، گرچه سازمان بازرسی می‌خواهد «نظام نظارت و بازرسی» را چنان تقویت کند که در سال ۱۴۰۴، ایران بتواند «از لحاظ شاخص‌های کنترل فساد، ارتقای سلامت اداری و حاکمیت قانون»، «جایگاه اول منطقه» را در اختیار داشته باشد، رشد قانون‌گریزی یا ناپایبندی اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی به قانون، چنان شتابی گرفته است که متوقف کردن آن دشوارتر از همیشه به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

از لحاظ کارکردی، گرچه در مقاطعی نسبتاً کوتاه موفقیت‌های قابل توجهی نصیب سازمان‌ها و تشکلات مرتبط با نهاد بازرسی شده، این نهاد همواره گرفتار نوعی اختلال کارکردی بوده است. با وجود بازسازی‌های متوالی سازمان‌های بازرسی و رشد شاخص‌های مختلف مربوط به آن، به‌ویژه گسترش تشکیلات، فضای اداری و نیروی انسانی، میزان پایبندی به قانون معمولاً در سطح مطلوب و موجهی نبوده است. حتی در مقاطعی، نوعی نسبت معکوس میان سازمان و کارکرد نهاد بازرسی وجود داشته است، به این معنا که افزایش و ارتقای شاخص‌های سازمانی

نهاد بازرسی با کاهش و تنزل شاخص‌های کارکردی این نهاد همراه بوده است. اما علت این امر چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت هرچند بازشناسی عوامل و متغیرهای دخیل در اختلال کارکردی پایدار و فزاینده نهاد بازرسی و اهمیت و نسبت آنها نیازمند پژوهش مستقل است اما بر اساس این روایت تاریخی می‌توان به چند نکته اشاره کرد. نکته اول را می‌توان ابهام در تعریف شأن و جایگاه بازرسی دانست؛ به نظر می‌رسد همواره نوعی ابهام در تعریف بازرسی وجود داشته که مناقشه بر سر وجود و میزان شأن قضایی بازرسی و ابهام ناشی از هم‌زیستی دو نوع کارویژه نسبتاً متمایز (کارویژه تضمین پایبندی به قانون در اعمال قدرت سیاسی و کارویژه حمایت از شهروندان در برابر تخلفات اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی) از مصادیق بارز آن است. نکته دوم به قلمرو یا موضوع بازرسی مربوط می‌شود. اگر هدف بازرسی، نظارت بر «اجرای صحیح قوانین» باشد، قاعدتاً هر نهاد و سازمانی که به نوعی در اعمال قدرت سیاسی دولت دخیل است، می‌تواند موضوع بازرسی قرار گیرد زیرا هر آنکه اعمال قدرت سیاسی می‌کند در واقع قانون را اجرا می‌کند و هیچ قید و تحدیدی در این زمینه وجود ندارد. ولی نهاد بازرسی و نظارت با محدودیت‌ها و مقاومت‌هایی مواجه بوده است. قلمرو بازرسی سازمان، بازرسی عام است و هرگونه استثنا یا محدودیت در این حوزه، مخل نهادینه شدن امر بازرسی و کنترل اجرای درست قانون است و امکان سوءاستفاده از قدرت سیاسی را فراهم می‌کند.

سومین نکته به تعدد سازمان‌های بازرسی مربوط می‌شود. در مقاطع مختلف بیش از یک دستگاه، متولی بازرسی بوده و همین عامل، کلیت بازرسی را به اشکال مختلف مختل کرده است زیرا بخش قابل توجهی از منابع و امکانات، صرف رقابت‌ها و مناقشات بی‌پایان می‌شده است. البته تلاش‌های مختلفی برای حل و تعدیل این ابهام و مشکلات ناشی از آن صورت گرفته اما چندان کارساز نبوده است. برای حل بنیادین چنین مشکلی، نخست باید پاسخی موجه به این پرسش داده شود که نهاد و دستگاه بازرسی باید چه جایگاهی در حکومت داشته باشد و نسبت آن با قوای سه‌گانه بازانديشی شود.

البته کارکرد بازرسی به عوامل دیگری که متعلق به سطوح کلان‌ترند بستگی دارد. بی‌گمان در جامعه‌ای که بروکراسی کارآمدی بر آن حاکم نیست و ساز و کارهای نظارت دموکراتیک در آن کم رنگ است، عریض و طویل‌ترین سازمان‌ها هم نمی‌توانند ضامن موفقیت برای حکومت

قانون باشند. باید امکان‌ها و ساز و کارهایی وجود داشته باشد تا خود شهروندان یا همان کسانی که موضوع اعمال قدرت سیاسی هستند نیز بتوانند بر اعمال قدرت سیاسی نظارت کنند و اهرمی برای تضمین پایبندی صاحبان قدرت سیاسی به قانون باشند. همواره این احتمال وجود دارد که نهاد بازرسی درون دولت نتواند یا نخواهد کارویژه خود را به درستی انجام دهد.

منابع و مأخذ

- آبراهامیان، پرواندا (۱۳۸۸). ایران بین دو انقلاب، ترجمه؟؟؟ گل محمدی و؟؟؟ فتاحی، تهران، نشر نی، چاپ پانزدهم.
- اسماعیلی، علیرضا و دیگران (۱۳۷۹). دولت‌های ایران، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ، چاپ دوم.
- خبیره، ولی الله (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با ولی الله خبیره، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- فاضلی، عبدالرضا (۱۳۸۰). بازرسی و نظارت در اسلام، ایران و کشورهای دنیا؛ مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- قرنی، محمد (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمد قرنی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰). تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران، نشر نی.
- کرمی، محمد باقر (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمد باقر کرمی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- لطفی، محمدعلی (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمدعلی لطفی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با مصطفی محقق داماد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- سازمان بازرسی، ده سال تلاش و چشم انداز: ۱۰-۸؛ مصاحبه یعقوبی؛ مصاحبه خبیره

یالثارات الحسین (بیثا) گفت‌وگو با حجت‌الاسلام والمسلمین رئیسی، تهران، شماره ۵۷. یعقوبی، محمدحسین (۱۳۸۹). گفت‌وگوی منتشر نشده احمد گل محمدی با محمدحسین یعقوبی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

Poggi, Gianfranco(1990). The State: it's nature, development and prospects, California: Stanford University Press.

اسناد

(سند شماره ۱۰، ۱۰/۱، ۵). (سند شماره ۱۲/۱ تا ۱۲/۶). (سند شماره ۱۵). (سند شماره ۱۶/۱). (سند شماره ۱۷، ۱۷/۱، ۱۷/۲، ۱۷/۳). (سند شماره ۲۱). (سند شماره ۲۷/۳). (سند شماره ۳۵، ۳۶، ۵۷). (سند شماره ۵۸ و ۵۹ و ۶۳/۱). (سند شماره ۶۳/۱). (سند شماره ۸۴). (سند شماره ۸۵). (سند شماره ۸۸). (سند شماره ۸۸، ۸۹/۲، ۵/۱). (سند شماره ۸۸/۲). (سند شماره ۸۹/۶). (سند شماره ۸۸/۲). (سند شماره ۹۱). (سند شماره ۹۲). (سند شماره ۹۴). (سند شماره ۹۵). (سند شماره ۹۶). (سند شماره ۹۷، ۹۷/۱). (سند شماره ۹۸). (سند شماره ۹۹). (سند شماره ۱۰۰).

علل سازمانی فساد اداری از نظر کارکنان بخش دولتی شهرستان بروجرد

دکتر محمدرضا جابر انصاری^۱ - افشین بازگیر^۲

به موازات گسترش فعالیت‌های دولت در اداره امور جوامع و از طرفی کم رنگ شدن اخلاقیات در زندگی بشر، فساد اداری بیش از پیش خود را نمایان ساخته است. با توجه به اهمیت سلامت نظام اداری کشور در انجام رسالت اصلی‌اش یعنی تحقق اهداف کلان جامعه، مطالعه علمی فساد اداری به عنوان یکی از آفات نظام اداری ضرورتی آشکار است. در سایه شناخت عوامل مؤثر در بروز و شیوع این عارضه، می‌توان راه حلی مؤثر برای آن یافت. هدف این تحقیق شناخت ریشه‌های واقعی فساد اداری در بعد سازمانی است. روش تحقیق، توصیفی از نوع پیمایشی و روش نمونه‌گیری چند مرحله‌ای (خوشه‌ای و تصادفی) بوده است. برای کسب اطمینان از روایی پرسشنامه از نقطه‌نظر خبرگان و به منظور اطمینان از پایایی، از روش آلفای کرونباخ استفاده شده است. برای تجزیه و تحلیل آماری، آزمون‌های کای دو و دو جمله‌ای به کار گرفته شد. بر اساس یافته‌های این تحقیق، علل سازمانی مؤثر در بروز فساد اداری به ترتیب اهمیت عبارتند از: ضعف نظارت و کنترل، عوامل اقتصادی، پیچیدگی قوانین و مقررات، وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان و عدم امنیت شغلی مدیران. در پایان پیشنهادهایی به منظور جلوگیری از گسترش فساد اداری و مهار آن ارائه شده است.

واژگان کلیدی: فساد اداری؛ عوامل اقتصادی؛ شبکه روابط غیر رسمی در سازمان؛ نظارت و کنترل؛ پیچیدگی قوانین و مقررات؛ امنیت شغلی مدیران

مقدمه

فساد مسئله‌ای است که در تمام ادوار، گریبانگیر جوامع بشری بوده و همواره فکر و اندیشه انسان‌های آزاده و اندیشمندان متعهد را به خود معطوف داشته است. فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد، پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را درنوردیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی است. در واقع می‌توان گفت فساد اداری، همزاد دولت است یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان‌یافته و منسجم به خود گرفت، فساد اداری نیز همچون جزیی لاینفک از متن سازمان ظهور کرد. بنابراین می‌توان فساد اداری را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز تعاملات سازمان و محیط به وجود آمده است.

فساد اداری به عنوان عاملی مخرب، بر کارایی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی و مطلوبیت نظام فرهنگی و اجتماعی خدشه وارد کرده و موجب بروز ناهنجاری در جامعه شده و در نهایت جامعه را به سوی انحطاط می‌کشاند. حکومت‌ها به منظور حفظ مشروعیت خود و جلوگیری از زوال جامعه باید با فساد اداری مبارزه کرده و برای رویارویی با این معضل علل بروز آن را شناسایی کنند.

در کشور ما که حکومت بر اساس اسلام و ارزش‌های اسلامی شکل گرفته، حساسیت درباره این مسئله بیش از سایر کشورهاست. با این حال بر اساس گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور که از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منتشر شده است (۱۳۸۱)، وجود فساد اداری از مهمترین مشکلات نظام اداری کشور است (نجف‌بیگی، ۱۳۸۸: ۲۱۰). در طول چند سال اخیر، برنامه‌های ضد فساد در ایران عمدتاً بر اصلاح مدیریت دولتی و مدیریت امور مالی عمومی متمرکز بوده‌اند اما این برنامه‌ها چندان مؤثر واقع نشده‌اند و به نظر اندیشمندان و اندیشه‌ورزان و حتی عامه مردم، فساد اداری در ایران بیش از پیش افزایش یافته است (دانایی فرد، ۱۳۸۷: ۱۰۵). دفع مظاهر مختلف فساد از جمله فساد اداری، بزرگترین دغدغه خاطر مسئولان جامعه اسلامی ما است. تاکید مقام معظم رهبری بر وجدان کاری و انضباط اجتماعی، نام‌گذاری سال ۱۳۸۲ به نهضت خدمت‌رسانی و سال ۱۳۸۳ به سال پاسخگویی، اهمیت این موضوع را روشن می‌کند. در حکومت اسلامی و با الهام از تعالیم مقدس این مکتب به مصداق «کلکم راع و کلکم

مسئول عن رعيه» و همچنین آیه شریفه ۳۶ سوره اسراء «ان السمع و البصر و الفؤاد كل اولئك كان عنه مسئولا» تمامی افراد، مسئول هستند و نمی‌توانند نسبت به امور جاری جامعه‌ای که در آن به سر می‌برند، بی‌تفاوت باشند. هر کس موظف و مکلف است در جایگاه خود و نسبت به توان خود در راستای اصلاح و آبادانی جامعه تلاش کند. بر همین اساس پژوهشگر به عنوان عضوی کوچک از جامعه بزرگ دانشگاهی، برای ادای وظیفه خود نسبت به اجتماع، سعی کرده با بررسی عوامل سازمانی مؤثر در بروز فساد اداری، در راستای کاهش و جلوگیری از گسترش این پدیده شوم، گامی هر چند کوچک بردارد. تحقیقات اخیر نشان داده است که اولاً تخلفات اداری به طور گسترده در اکثر کشورهای در حال توسعه وجود دارد. ثانیاً تخلفات اداری نه تنها از نظر نقض عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندان بلکه از نظر رشد و توسعه اقتصادی نیز برای جامعه به شدت زیان‌آور است. ثالثاً بر خلاف تصور بسیاری از افراد، روش‌های مؤثری برای کنترل این جرائم یا حداقل کردن دامنه آنها وجود دارد. بنابراین با پذیرفتن این سه واقعیت یعنی فراگیر بودن، زیان‌بار بودن و قابل کنترل بودن فساد اداری، ملزم خواهیم شد در جهت کاستن از دامنه فساد و زیان‌های ناشی از آن به اقدامات جدی‌تر و اصولی‌تری روی آوریم. لازمه اثر بخش بودن چنین اقداماتی، شناخت دقیق و جامع مسئله و به تبع آن اقدام فوری است. تحقیقاتی که در زمینه شناسایی علل بروز فساد اداری انجام شده انگشت شمارند و محققان به صورت کلی به این موضوع پرداخته‌اند. به منظور دقیق‌تر شدن و کاربردی‌تر شدن نتایج، این تحقیق بر بعد سازمانی تاکید داشته است.

اهداف تحقیق

هدف کلی این تحقیق، شناخت عوامل سازمانی است که در ایجاد یا کنترل فساد اداری مؤثرند.

همچنین اهداف جزئی زیر مدنظر بوده‌اند:

۱. شناخت نقش عوامل اقتصادی در بروز یا کنترل فساد اداری.
۲. شناخت نقش شبکه روابط غیر رسمی در بروز یا کنترل فساد اداری.
۳. شناخت نقش ضعف نظارت و کنترل در بروز یا کنترل فساد اداری.

۴. شناخت نقش پیچیدگی قوانین و مقررات در بروز یا کنترل فساد اداری.
۵. شناخت نقش عدم امنیت شغلی مدیران در بروز یا کنترل فساد اداری.

مبانی نظری تحقیق

فساد داستانی است قدیمی، به قدمت جامعه بشری (لوئیس، ۱۳۷۵: ۱۵) و فساد اداری نیز داستانی است قدیمی، به قدمت ایجاد مفهوم دولت (سافارونی، ۱۳۷۵: ۳۱). کنفسیوس پرهیزگاری و صداقت مأمورین دولتی را مورد ستایش قرار داده است. فساد و پارتی‌بازی مشکلاتی اساسی بوده‌اند که همواره مورد توجه قرار داشته‌اند (لاوتن، ۱۳۸۱: ۱۳). گسترش فساد به جایی رسیده که امروز جنبه جهانی یافته و در سرتاسر جهان، چه در کشورهای غنی و چه در کشورهای فقیر، همچنان وجود دارد (لوئیس، ۱۳۷۵: ۱۵). برای اثبات این ادعا می‌توان به وقایعی مانند تظاهرات خیابانی علیه فساد در ژاپن و مکزیک، ایجاد کمیسیون‌های مبارزه در هنگ‌کنگ و سنگاپور، انجام عملیات دست‌های پاک علیه رهبران فساد سیاسی و اقتصادی از سوی قوه قضاییه ایتالیا در سال ۱۹۹۲، تأسیس سازمان «فاش‌گویی بین‌المللی» به سال ۱۹۹۳ در آلمان که در چهل کشور شعبه دارد (کلیتگارد، ۱۳۷۵: ۳۶ - ۳۷)، مبارزه با فساد در زمان دولت گورباچف و ... اشاره کرد. از فساد و فساد اداری تعاریف متعددی وجود دارد که این امر دستیابی به یک تعریف کلی را مشکل می‌کند، بنابراین در اینجا به اجمال چند تعریف ارائه می‌شود.

واژه رومپر^۱ به معنی شکستن را معادل فساد می‌دانند؛ پس در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود که ممکن است یک هنجار، قانون یا مقررات اداری باشد. فساد در لغت عرب به معنای گرفتن مالی به ستم (بدون نام، ۱۹۸۶: ۵۸۳) و همچنین به معنای خروج شیء از اعتدال است چه این خروج کم باشد و چه زیاد (مرعشلی، ۱۳۹۲: ۳۹۲). در فرهنگ‌های فارسی واژه فساد را به تباہ شدن، نابود شدن، از بین رفتن، متلاشی شدن، تباہی، خرابی، نابودی، زیان، شرارت و بدکاری، ظلم و ستم معنی کرده‌اند (معین، ۱۳۶۳: ۲۵۴۵).

رفتاری که از رفتار عادی و مورد قبول جامعه منحرف شود فساد نامیده می‌شود (زاهدی، ۱۳۵۷: ۲۳۴). در فرهنگ «وبستر» فساد به معنی پاداشی نامشروع است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می‌شود (جفره، ۱۳۷۶: ۲۰). نای^۱ بر این باور است که فساد، رفتاری است که به دلیل جاه‌طلبی‌های شخصی، معرف انحراف شخص از شیوه عادی انجام وظیفه است و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام اعمالی از قبیل ارتشا، پارتی بازی و اختلاس بروز می‌کند (نای، ۱۹۶۷: ۴۱۴). هیدن و هایمر، اقدامی را در چارچوب فعالیت‌های اداری فاسد می‌دانند که از دید مردم یک جامعه غیر اخلاقی و مضر باشد (الوانی و جفره، ۱۳۷۷: ۸۹). از نظر ساموئل هانینگتون فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند (هانینگتون، ۱۳۷۰: ۹۱). به اعتقاد گونامیردال^۲ فساد به تمام اشکال گوناگون انحراف با اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام شغلی قابل اطلاق است (میردال، ۱۹۶۸، ۱۲۷). فساد به معنای عام کلمه یعنی هر گونه خلاف و تخطی که از سوی کارکنان دولت در نظام اداری به وقوع بپیوندد (افشاری، ۱۳۷۳: ۲۰). گولد^۳ در مقاله‌ای تحت عنوان فساد اداری تعریفی با این مضمون ارائه می‌دهد: «فساد اداری عبارت است از سوءاستفاده از منابع عمومی توسط کارکنان دولت» (گولد، ۱۹۹۴: ۴۶۸). به طور کلی می‌توان گفت گرچه فساد اداری را معمولاً به انحراف از شیوه‌های قانونی انجام وظایف اطلاق کرده‌اند اما به طور کلی هرگونه استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی نوعی فساد به شمار می‌آید (الوانی، ۱۳۸۴: ۳۷۲). فساد اداری به شکل‌های مختلف بروز می‌کند. نمونه‌های شناخته شده فساد اداری عبارتند از اختلاس، ارتشا و سوءاستفاده از اموال و امکانات دولتی، کم‌کاری، تبعیض بین ارباب رجوع، تسریع کار دوستان و آشنایان، وضع قوانین و مقررات تبعیضی به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۳ - ۱۴). شکل بارز فساد در بخش عمومی به صورت انعام، رشوه و اخاذی قابل مشاهده است (معدنچیان، ۱۳۷۹: ۱۰۱ - ۱۰۲).

1 Nye

2 Myrdall

3 Gould

ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، کجروی‌های اداری را به عنوان تخلفات اداری در ۳۸ بند مطرح کرده است (عباسی، ۱۳۷۴: ۱۵-۲۰). در قوانین جزایی، فساد اداری در قالب فساد مالی به اشکال رشوه^۱، اختلاس^۲، تصرف غیر قانونی^۳ تدلیس^۴ و اعمال نفوذ^۵ معرفی شده است و مجازات‌هایی نیز برای این جرائم در نظر گرفته شده است^۵. فساد اداری عوارض و پیامدهایی چون کاهش کارایی سازمان، کاهش نرخ رشد اقتصادی، توزیع ناهمگون درآمدها و بدبینی مردم نسبت به دولت را به دنبال دارد. جرمی بنام معتقد است فساد سبب می‌شود رفاه جامعه قربانی نفع فردی شود (جفره، ۱۳۷۶: ۴۸). نای می‌گوید فساد سبب اتلاف منابع، تضییع سرمایه و از بین رفتن مهارت‌ها می‌شود (جفره، ۱۳۷۶: ۴۸) و ثبات و استحکام سیاسی جامعه را به خطر می‌اندازد (میردال، ۱۹۶۸: ۹۵۲). هزینه‌هایی فساد به صور زیر قابل مشاهده است: عدم تحقق اهداف حکومتی، آلودگی محیط زیست، افزایش هزینه‌های اداری، کاهش درآمدهای دولت، کاهش احترام به اولیای امور، کاهش بهره‌وری، زحمت بیهوده نظام قضایی کشور و کاهش سرمایه‌گذاری خارجی. به وضوح می‌بینیم که آثار فساد فراتر از آن است که قابل بیان باشد و هزینه‌های آن اساساً غیر قابل محاسبه است (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۹۵-۹۶).

حال باید دید چه عواملی در بعد سازمانی در بروز فساد اداری مؤثرند؟

۱. عوامل اقتصادی: یعنی کلیه عواملی که به نوعی در راستای رفع نیازمندی‌ها و مایحتاج مادی فرد یا جامعه نقش اساسی داشته و فرد یا جامعه را برای تأمین آن به تلاش و می‌دارند.

هر سازمانی موظف به رفع نیازمندی‌های مادی کارکنان خود به شکل متعارف و عادلانه است. عدالت برانگیزاننده مهمی برای کارکنان است و زمانی که افراد احساس بی‌عدالتی کنند اخلاق آنها نیز سقوط می‌کند. در سازمان‌ها، عدالت درباره قوانین و ارزش‌هایی است که حاکم بر چگونگی توزیع نتیجه (برای مثال پاداش یا تنبیه) است (افجه، ۱۳۸۰: ۳۱۶-۳۱۸). امروزه مسائل اقتصادی پیوند عمیقی با مسائل سیاسی و

۱ موضوع ماده ۶۵ قانون و مقررات جزایی

۲ موضوع ماده ۷۵ قانون و مقررات جزایی

۳ موضوع ماده ۷۶ قانون و مقررات جزایی

۴ موضوع ماده ۷۷ قانون و مقررات جزایی

۵ برای مطالعه بیشتر کتاب مجموعه کامل قوانین و مقررات جزایی نوشته غلامرضا حجتی اشرفی مراجعه شود.

اجتماعی جوامع گوناگون دارند؛ برای مثال یکی از دلایل اصلی فساد به عنوان یک پدیده شوم اجتماعی، وجود فقر و معیارهای پایین و غیر عادلانه پرداخت‌هاست (جفره، ۱۳۷۶: ۱۴۲). تحقیقات نشان داده است که طمع و فقر به عنوان انگیزه اقتصادی، عوامل مؤثر در ورود افراد به کارهای فسادآمیز به شمار می‌روند (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۹۴). بارزترین عامل اقتصادی در بعد سازمانی، دریافتی کارکنان از سازمان است. سیستم حقوق و دستمزد باید برای امرار معاش کافی، برانگیزاننده کارکنان، مؤثر، منطقی، عادلانه و منصفانه بوده و امکان رقابت با سازمان‌های دیگر را برای یک سازمان فراهم کند. طبق تئوری برابری آدامز، در صورتی که کارکنان یک سازمان نابرابری را ادراک کنند، با کاستن از داده‌های خود یا افزایش ستاده‌ها (در اکثر موارد به شکل غیر قانونی) سعی در تخفیف احساس ایجاد شده و نزدیک شدن به برابری خواهند داشت. کاهش داده‌ها از طریق کم‌کاری، دیر آمدن و زود رفتن و تخلفاتی از این قبیل صورت می‌گیرد و افزایش ستاده‌ها نیز از طریق رشوه، تدلیس، تصرف غیر قانونی، اختلاس، اعمال نفوذ و مواردی از این دست رخ می‌دهد؛ این همه، اشکالی از فساد هستند که ممکن است در اثر احساس نابرابری توسط فرد انجام بپذیرند.

۲. شبکه روابط غیر رسمی: انسان موجودی اجتماعی و علاقه‌مند به روابط اجتماعی است. افراد به محض ورود به سازمان، بنا به علل مختلف مانند علایق و سلاویق مشترک، هم فکری‌ها و همدلی‌ها، الفت‌ها و نزدیکی‌ها و ... با یکدیگر روابطی برقرار می‌کنند که با ارتباطات رسمی و پیش‌بینی شده مطابقت نمی‌کند. این شبکه ارتباطی را شبکه ارتباطات غیر رسمی می‌نامند (الوانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴). شبکه‌های غیر رسمی در هر سو و هر جهت آزادانه حرکت می‌کنند، مقامات سازمانی و سلسله مراتب اداری را نادیده می‌انگارند، رؤسا را دور می‌زنند و معمولاً به گونه‌ای هستند که نیازهای اجتماعی اعضای گروه را تامین کرده و از این جهت آنها را ارضا می‌کنند (رابینز، ۱۳۸۱: ۵۹۱). ارتباطات غیر رسمی گاهی آنقدر توسعه می‌یابند که ارتباطات رسمی را در سازمان تحت‌الشعاع قرار می‌دهند و ارتباطات رسمی در خطوط غیر رسمی ارتباطی محو می‌شوند (الوانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴) و از همین جا زمینه بروز فساد اداری مهیا می‌شود.

۳. نظارت و کنترل: کنترل، فرآیند تنظیم و تصحیح اقدامات سازمان و اعضای آن به منظور حصول اطمینان از تطبیق آنها با اهداف تعیین شده است (گریفین، ۱۳۸۴: ۳۵). شاید به جرات بتوان ادعا کرد انجام هیچ فعالیتی در سازمان، قرین توفیق نخواهد بود مگر آنکه کنترل‌های لازم نسبت به آن انجام شده باشد. سازمان، بدون وجود یک سیستم مؤثر کنترل، در تحقق مأموریت‌های خود موفق نبوده و نمی‌تواند از منابع خود به درستی استفاده کند (الوانی، ۱۳۸۴: ۱۱۹).
- به منظور اعمال کنترل صحیح، توجه به سه عامل اصلی درگیر در فرآیند کنترل از اهمیت بسزایی برخوردار است، این سه عامل عبارتند از:
- الف) ابزارها و مکانیزم‌های مؤثر: در صورتی که ابزار و مکانیزم‌های کنترل مؤثر نباشند و از عینیت، جامعیت و واقع بینی لازم برخوردار نباشند به طور قطع، تلاش برای کنترل مؤثر و کارآمد بی‌بهره خواهد بود. تحقیقات نشان می‌دهد اکثر کلاه‌برداری‌ها در حوزه‌هایی رخ می‌دهد که کنترل ضعیفی بر آن اعمال می‌شود و خط جدایی وظایف به خوبی مشخص نیست. این واقعیت تأکیدی است بر این نکته که مدیریت باید اثربخشی سیستم‌های نظارتی و کنترلی خود را بازبینی کند (لاوتن، ۱۳۸۱: ۴۲).
- ب) کسانی که کنترل می‌کنند (مسئولان): در صورتی که مسئولان یا به عبارتی کسانی که وظیفه کنترل را عهده‌دارند به سیستم‌های نظارتی بی‌اعتنا باشند یا نسبت به تخلفات با تسامح برخورد کنند یا ابزار موجود را به صورت سلیقه‌ای و متفاوت به کار ببرند، هرچند سیستم‌ها و مکانیزم‌های مؤثری به منظور کنترل، طراحی شده باشد، نتایج به دست آمده، ناکارآمد و غیر مؤثر خواهند بود.
- ج) کسانی که کنترل می‌شوند: چنانچه افرادی که باید تحت کنترل باشند، خودشان بدون ترس از عواقب کنترل، خود را کنترل کنند نیازی به مکانیزم‌های پیچیده کنترلی نخواهد بود. شاید همه کوشش‌هایی که تا کنون در زمینه تلفیق هدف‌های فرد و سازمان شکل گرفته به طریقی در پی تحقق همین هدف (خودکنترلی) بوده اما این کوشش‌ها چندان موفق نبوده‌اند (الوانی، ۱۳۸۴: ۱۳۴).
۴. پیچیدگی قوانین و مقررات: قانون و مقررات، مجموعه‌ای از دستورات است که به

منظور اداره کردن امور سازمان وضع شده است. منظور از پیچیدگی قوانین و مقررات مواردی است که در پی می آید:

(الف) وجود پاره‌ای ابهامات و کلی‌گویی‌ها در بعضی از مواد قانونی.

(ب) صدور دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌های اصطلاحاً موازی که ضمن ایجاد سردرگمی، بستر اعمال سلیقه‌ها را فراهم می‌کند.

(ج) روند طولانی انجام کارها به صورت نامطلوب که موجب اتلاف زمان و زمینه بروز اعمال خارج از مقررات می‌شود.

(د) در برخی موارد نداشتن دستورالعمل یا نارسایی مواد قانونی در مواجهه با یک مشکل. هنگامی که نظام قوانین و مقررات کارآمد نباشد زمینه برای بروز انواع عوارض مهیا می‌شود. یکی از این عوارض خطرناک پدیده فساد اداری است. در تحقیقی که به منظور مبارزه با فساد اداری در کره جنوبی انجام شده، مشخص شد که واحدهای اداری این کشور با تعداد بسیار زیادی از قوانین و مقررات غیر واقعی یا غیرضروری مواجه‌اند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدام خودسرانه را به کارگزاران رده‌های پایین دولتی می‌دهد و علاوه بر اینها فرآیندهای پیچیده و چند لایه‌ای امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار است (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۷۱).

۵. عدم امنیت شغلی مدیران: تحقیقات نشان می‌دهد انسان‌ها ثبات و امنیت را دوست دارند. افراد سازمانی علاقه‌مند هستند که از امنیت شغلی برخوردار باشند تا بتوانند ضمن حفظ موقعیت خویش، نتایج تلاش‌هایشان را لمس کنند. به طور کلی عدم امنیت شغلی مدیران از دو بعد قابل بررسی است:

(الف) احساس عدم امنیت شغلی مدیر؛ که موجب بی‌تفاوتی، سردرگمی و سلب امنیت روانی می‌شود.

(ب) تبعات عدم امنیت شغلی مدیر؛ وظایف مدیریتی همچون برنامه‌ریزی و کنترل نیاز به زمان دارد و ارزیابی آنها در کوتاه مدت مقدور نخواهد شد. عزل و نصب پی‌درپی مدیران از یک طرف زمینه را برای سوءاستفاده کارمندان متخلف مهیا می‌کند چرا که

تا مدیر بخواهد متخلف حرفه‌ای سازمان را بشناسد دوران تصدی‌اش تمام شده است. از طرفی مدیری که می‌داند مدیریتش دوامی ندارد ممکن است به فکر سوءاستفاده از موقعیتش بیفتد. در چنین شرایطی انتظار می‌رود مدیر، دست از سازمان برداشته و با چانه‌زنی‌های سیاسی به دنبال یافتن سازمان دیگری برای خود باشد، این امر زمینه را برای هرج و مرج و سوءاستفاده سایرین مهیا می‌کند و مدیر نیز چون می‌خواهد با خاطره‌ای خوش سازمان را ترک کند با متخلفان برخورد جدی نخواهد کرد. به منظور جلوگیری از بروز مشکلاتی از این دست که از عدم امنیت شغلی مدیران ناشی می‌شد در تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ شورای عالی اداری کشور ضوابط انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران را طی بخشنامه شماره ۱۹۰۱/۱۴۲۶ در ۱۳ ماده تنظیم و به دستگاه‌های دولتی ابلاغ کرد. ماده ۶ این بخشنامه و تبصره آن در راستای ایجاد امنیت شغلی برای مدیران به شرح زیر است:

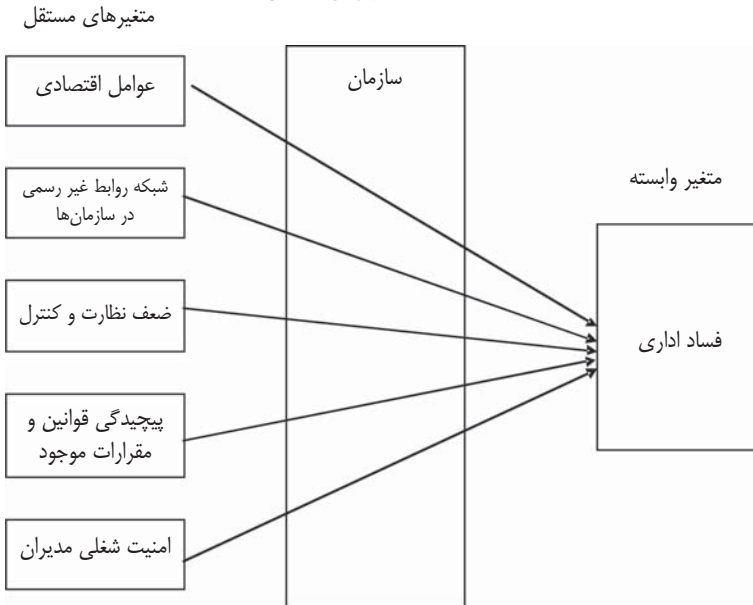
ماده ۶. مدیران و سرپرستان موضوع این مصوبه توسط مقام مسئول دستگاه برای مدت ۴ سال منصوب می‌شوند.

تبصره ۱. احکام مدیران و سرپرستانی که عملکرد چهار سال گذشته آنها مثبت ارزیابی شود با تأیید مقامات مسئول قابل تمدید خواهد بود.

مدل مفهومی تحقیق

مرور ادبیات تحقیق به استخراج و تنظیم مدل مفهومی ذیل منجر شد:

شکل ۱. مدل مفهومی تحقیق



روش تحقیق

نوع این تحقیق از نظر روش، توصیفی - پیمایشی است. تحقیق توصیفی، آنچه را که هست توصیف و تفسیر می‌کند و به شرایط یا روابط موجود، عقاید، فرآیندهای جاری، آثار مشهود یا روندهای در حال گسترش توجه دارد (بست، ۱۳۶۹: ۱۲۵). یک نوع از تحقیق توصیفی، تحقیق پیمایشی است (سرمد و دیگران، ۱۳۸۲: ۸۲). تحقیق پیمایشی یک فرآیند پژوهشی است که به منظور جمع‌آوری اطلاعات درباره این موضوعات که گروهی از مردم چه می‌دانند، چه فکر می‌کنند یا چه کاری انجام می‌دهند اجرا می‌شود (دلاور، ۱۳۸۲: ۱۴۱).

جامعه آماری

جامعه آماری عبارت است از کلیه عناصر و افرادی که در یک مقیاس جغرافیایی مشخص (جهانی یا منطقه‌ای) دارای یک یا چند صفت مشترک باشند (حافظانیا، ۱۳۸۲: ۱۱۹). جامعه آماری این تحقیق کلیه کارکنان بخش دولتی در شهرستان بروجرد در نظر گرفته شده که حدود ۹۶۷۶ نفر بوده و با احتساب ۷ حوزه بانکی در سطح شهرستان در ۶۶ اداره و سازمان مشغول به خدمت‌اند.

روش نمونه‌گیری و برآورد نمونه آماری

در این پژوهش از روش نمونه‌گیری چند مرحله‌ای (نمونه‌گیری خوشه‌ای و تصادفی) استفاده شده است. با استفاده از فرمول عمومی کوکران با سطح اطمینان ۹۹ درصد حجم نمونه ۱۶۴ نفر تعیین شد. به منظور بالا بردن دقت تحقیق، ۲۰۰ پرسشنامه بین جامعه آماری توزیع شد که ۱۸۱ مورد آن اعاده شد.

$$\left(n = \frac{N \cdot t^2 \cdot S^2}{N \cdot d^2 + t^2 \cdot S^2} \right) \quad \text{فرمول عمومی کوکران}$$

روش و ابزار جمع‌آوری اطلاعات

برای گردآوری اطلاعات، به روش میدانی و از ابزار پرسشنامه استفاده شده است. پرسشنامه از نوع محقق‌ساخته است. به منظور اطمینان از روایی^۱ پرسشنامه از نقطه نظر خبرگان (۱۴ نفر از اساتید دانشگاه و کارشناسان سازمانی) استفاده شد. پرسشنامه نهایی شامل ۱۸ سؤال مورد تأیید این افراد واقع شد. به منظور حصول اطمینان از پایایی^۲ ابزار اندازه‌گیری، ضریب قابلیت اعتماد از روش آلفای کرونباخ برای ۲۰ پرسشنامه تکمیل شده محاسبه شد. ضریب به دست آمده ۰/۸۴ بود که به طور قابل قبولی پایایی پرسشنامه را تأیید می‌کند.

1 Validity

2 Reliability

$$\left[r_{\alpha} = \frac{J}{J-1} \left(1 - \frac{\sum S_j^2}{S^2} \right) \right] \quad \text{روش آلفای کرونباخ}$$

روش تجزیه و تحلیل آماری

به منظور تجزیه و تحلیل داده‌های استخراج شده از پرسشنامه‌ها از روش‌های زیر استفاده شد.

الف) تحلیل توصیفی

با استفاده از جدول فراوانی مشاهدات و نمودارهای میله‌ای برای هر سؤال و سپس هر فرضیه با توصیف شواهد تجربی توزیع پاسخ‌ها برحسب درصد، مشخص شده و نهایتاً درصد موافقان و مخالفان با نمودار دایره‌ای به تصویر کشیده شده است.

ب) آزمون فرضیه تجزیه و تحلیل

برای بررسی و آزمون فرضیه‌ها از دو آزمون غیر پارامتریک زیر استفاده شد.

۱- ب) آزمون کای دو (χ^2)

با استفاده از فرمول زیر و مقایسه χ^2 محاسبه شده با χ^2 بحرانی با سطح اطمینان ۹۹ درصد میزان مشابهت فراوانی‌های مشاهده شده و فراوانی‌های مورد انتظار مشخص شد.

$$\left(\chi^2 = \sum_{i=1}^n \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i} \right)$$

۲- ب) آزمون دو جمله‌ای

برای انجام این آزمون تعداد پاسخ‌ها را در دو دسته مجزای موافق (بسیار مؤثر است، موثر است) و مخالف (تا حدی مؤثر است، تأثیر ندارد، بدون جواب) قرار داده و سپس بر اساس مقایسه با نسبت ۵۰ درصد، فرضیه‌ها مورد بررسی قرار گرفت.

یافته‌های تحقیق

یافته‌های تحقیق در قالب بررسی ۵ فرضیه به اختصار ارائه می‌شود:
 فرضیه اول: عوامل اقتصادی سبب بروز فساد اداری می‌شود.
 H_0 : عوامل اقتصادی در بروز فساد اداری مؤثر نیست.
 H_1 : عوامل اقتصادی سبب بروز فساد اداری می‌شود.

نگاره (۱): بررسی فرضیه اول

نتیجه نهایی	نتیجه آزمون دو جمله‌ای		نتیجه آزمون χ^2	شاخص‌های عوامل اقتصادی
	درصد مخالفان	درصد موافقان		
تأیید فرضیه	۲۵/۱۴	۷۴/۸۶	رد H_0 و پذیرش H_1	ناکافی بودن حقوق و دستمزد برای تأمین معیشت
				پرداخت‌ها نابرابر و توزیع ناعادلانه امکانات و پاداش‌ها و فرصت‌های پیشرفت برای کارکنان
				احساس نابرابری اقتصادی کارکنان دولت در مقایسه با سایر اقشار جامعه
				فقدان نظام پاداش کارآمد

آزمون χ^2 انجام شده در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه یکنواختی پاسخ‌ها را رد می‌کند، پس گزینه‌هایی که بیشتر بوده‌اند حالت غالب دارند. نتیجه آزمون دوجمله‌ای حاکی است ۷۴/۸۶ درصد پاسخ‌دهندگان معتقدند عوامل اقتصادی موجب بروز فساد اداری می‌شود.

فرضیه دوم: وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان‌ها موجب بروز فساد اداری می‌شود.

H_0 : وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان‌ها در بروز فساد اداری مؤثر نیست.

H_1 : وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان‌ها موجب بروز فساد اداری می‌شود.

نگاره ۴: بررسی فرضیه دوم

نتیجه نهایی	نتیجه آزمون دو جمله‌ای		نتیجه آزمون χ^2	شاخص‌های وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان‌ها
	درصد مخالفان	درصد موافقان		
تأیید فرضیه	۳۱/۸۶	۶۸/۱۴	رد H_0 و پذیرش H_1	وجود روابط عاطفی، دوستی‌ها، خویشاوندی‌ها بین کارکنان و ارباب رجوع
				واگذاری مسئولیت‌ها و اختیارات بر اساس وابستگی‌های گروهی و دلگرمی متخلفان به حمایت مدیران
				انتصابات توصیه‌ای

آزمون χ^2 انجام شده در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه یکنواختی پاسخ‌ها را رد می‌کند و آزمون دو جمله‌ای حاکی است ۶۸/۱۴ درصد پاسخ دهندگان معتقدند که وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان‌ها موجب بروز فساد اداری می‌شود.

فرضیه سوم: ضعف نظارت و کنترل سبب بروز فساد اداری می‌شود.

H_0 : ضعف نظارت و کنترل در بروز فساد اداری مؤثر نیست.

H_1 : ضعف نظارت و کنترل سبب بروز فساد اداری می‌شود.

نگاره ۳: بررسی فرضیه سوم

نتیجه نهایی	نتیجه آزمون دو جمله‌ای		نتیجه آزمون χ^2	شاخص‌های ضعف نظارت و کنترل
	درصد مخالفان	درصد موافقان		
تأیید فرضیه	۱۸/۶	۸۱/۴	رد H_0 و پذیرش H_1	ضعف یا فقدان وجدان کاری
				فقدان مکانیزم‌های کنترلی مناسب در سازمان
				تسامح و چشم‌پوشی نسبت به تخلفات زبردستان از سوی مسئولان
				بی‌توجهی به سیستم‌های نظارتی و عدم برخورد یکسان و سریع با متخلفان
				بی‌اعتبار شدن ارزش‌های اخلاقی و دینی در جامعه
				عملکرد نامطلوب نهادهای مستقل نظارتی برای مبارزه با فساد

آزمون χ^2 انجام شده در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه یکنواختی پاسخ‌ها را رد می‌کند و آزمون دو جمله‌ای حاکی است ۸۱/۴ درصد پاسخ‌دهندگان معتقدند ضعف نظارت و کنترل سبب بروز فساد اداری می‌شود.

فرضیه چهارم: پیچیدگی قوانین و مقررات موجود سبب بروز فساد اداری می‌شود.
 H_0 : پیچیدگی قوانین و مقررات موجود در بروز فساد اداری مؤثر نیست.
 H_1 : پیچیدگی قوانین و مقررات موجود سبب بروز فساد اداری می‌شود.

نگاره ۴: بررسی فرضیه چهارم

نتیجه نهایی	نتیجه آزمون دو جمله‌ای		نتیجه آزمون χ^2	شاخص‌های پیچیدگی قوانین و مقررات موجود
	درصد مخالفان	درصد موافقان		
تأیید فرضیه	۳۰/۷۶	۶۹/۲۴	رد H_0 و پذیرش H_1	ضعف قوانین دولتی در برخورد با متخلفان
				بالا بودن کمیت قوانین و وجود بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های موازی
				طولانی بودن انجام کارها به صورت نامطلوب و ضعف قوانین و مقررات موجود

آزمون χ^2 انجام شده در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه یکنواختی پاسخ‌ها را رد می‌کند و آزمون دو جمله‌ای حاکی است ۶۹/۲۴ درصد پاسخ دهندگان بر این باورند که پیچیدگی قوانین و مقررات موجود سبب بروز فساد اداری می‌شود.

فرضیه پنجم: عدم امنیت شغلی مدیران موجب بروز فساد اداری می‌شود.
 H_0 : عدم امنیت شغلی مدیران در بروز فساد اداری مؤثر نیست.
 H_1 : عدم امنیت شغلی مدیران موجب بروز فساد اداری می‌شود.

نگاره ۵: بررسی فرضیه پنجم

نتیجه نهایی	نتیجه آزمون دو جمله‌ای		نتیجه آزمون χ^2	شاخص‌های عدم امنیت شغلی مدیران
	درصد مخالفان	درصد موافقان		
تأیید فرضیه	۳۷/۳۹	۶۲/۷۱	رد H_0 و پذیرش H_1	تغییرات پی‌درپی و بی‌اساس مدیران احساس عدم ثبات شغلی و نگرانی از آینده از سوی مدیران

آزمون χ^2 انجام شده در سطح اطمینان ۹۹ درصد فرضیه یکنواختی پاسخ‌ها را رد می‌کند و آزمون دوجمله‌ای حاکی است ۶۲/۷۱ درصد پاسخ دهندگان بر این باورند که عدم امنیت شغلی مدیران موجب بروز فساد اداری می‌شود.

نتیجه‌گیری

آنچه از بررسی منابع علمی و عینی در زمینه فساد اداری حاصل می‌شود، گویای این واقعیت است که این پدیده در ابعاد جهانی خود را نمایان ساخته و همه جوامع به درجات مختلف از آن رنج می‌برند. ضرورت برخورد با مفاسد تازگی ندارد و کشورها از ظرفیت‌های اعتقادی و قانونی موجود خود در این زمینه مدد می‌جویند. با این حال می‌بینیم که اکثر کشورها امکانات موجود خود را ناکافی دانسته و به افزایش ظرفیت کنترل، پیشگیری و مقابله با فساد همت گماشته‌اند. دشواری و ناهم‌واری مسیر این حرکت با این بیان ساده روشن می‌شود که هر مورد فساد، اغلب دو طرف راضی دارد. بنابراین کشف این موارد به آسانی امکان‌پذیر نخواهد بود. به عبارت دیگر ساز و کارهایی لازم است که زمینه‌های مستعد فساد را از بین برده و از وقوع آن پیشگیری کند. بدین منظور ابتدا باید زمینه‌های مستعد فساد شناسایی شوند. با توجه به یافته‌های این تحقیق، مهم‌ترین علل سازمانی که در بروز فساد اداری مؤثرند به ترتیب عبارتند از:

۱. ضعف نظارت و کنترل که ناشی از ضعف در سیستم کنترل درونی افراد (خود کنترلی)، ضعف مسئولان در امر نظارت و نهایتاً ضعف و کاستی در مکانیزم‌ها و ابزارهای کنترل‌کننده درون سازمان‌ها است.
۲. عوامل اقتصادی که پرداخت‌های نابرابر، ناکافی بودن حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی، احساس نابرابری اقتصادی کارکنان دولت در مقایسه با سایر اقشار جامعه و فقدان نظام پاداش کارآمد از آن جمله است.
۳. پیچیدگی قوانین و مقررات که از طریق طولانی کردن روند انجام امور به صورت نامطلوب و ضعف قوانین دولتی در برخورد با متخلفان، بالا بودن کمیت قوانین و وجود بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های موازی، زمینه را برای بروز فساد اداری مهیا می‌کند.
۴. وجود شبکه روابط غیر رسمی در سازمان که در بروز و گسترش فساد اداری مؤثر است و از جمله تبعات منفی آن می‌توان به این موارد اشاره کرد: دلگرمی کارکنان متخلف به حمایت‌های مدیری که هم‌باند و هم‌گروه آنهاست، انجام امور خارج از ضوابط برای دوستان و آشنایان و نهایتاً انتصابات توصیه‌ای که نوعی نان قرص دادن است و برآورده شدن خواسته‌های غیرقانونی توصیه‌کننده را در پی خواهد داشت.
۵. عدم امنیت شغلی مدیران که با ایجاد این احساس در آنها و همچنین عزل و نصب‌های پی‌درپی و بی‌اساس مدیران، زمینه بروز فساد اداری مهیا می‌شود.

پیشنهادها

- به منظور کاهش فساد اداری، جلوگیری از گسترش آن و نهایتاً مهار این پدیده شوم، با توجه به نتایج پژوهش حاضر موارد زیر پیشنهاد می‌شود:
۱. ۱- با فرهنگ‌سازی در سطح سازمان، ارزش‌های اخلاقی و دینی و مفاهیمی چون وجدان کاری را احیا کرده و افراد را به سوی نوعی کنترل درونی سوق دهیم. از آنجا که فرهنگ هر سازمان، نمونه‌ای از فرهنگ جامعه است (الوانی، ۱۳۸۴: ۴۷)، دولت به عنوان متولی نظام اداری کشور می‌تواند از طریق رسانه‌ها و سایر امکاناتی که در اختیار دارد به اشاعه فرهنگ مبارزه با فساد در سطح جامعه بپردازد.

۲. سیستم جامع نظارتی برای نظام اداری کشور با توجه به معیارهای زیر طراحی شود:
 - نهاد یا نهادهای مستقل نظارتی برای مبارزه با فساد ایجاد شود و از لحاظ بودجه، نیروی انسانی و امور اداری کاملاً استقلال داشته باشند.
 - به منظور کاستن از آسیب‌هایی که متوجه سیستم است، نظارت‌ها به صورت چند لایه‌ای صورت بگیرد.
 - در بحث تخلفات مدیران، سوءمدیریت مجدداً تعریف شود و با چشم‌پوشی و اغماض مدیران نسبت به تخلفات زیردستان و بی‌توجهی به سیستم‌های نظارتی از سوی مدیران، برخورد قاطعانه شود.
 - سیستم، شرایطی را فراهم آورد که با متخلفان به سرعت برخورد شود.
 - هر تخلفی مجازات مشخص داشته باشد. به عبارتی سیستم، جایی برای اعمال سلیقه تصمیم‌گیرندگان باقی نگذارد تا با همه متخلفان برخوردی یکسان شود.
۳. مرتفع کردن مشکلات اقتصادی کارکنان از طریق طراحی و استقرار نظام پاداش کارآمد. استقرار چنین نظامی پیامدهایی نظیر موارد زیر خواهد داشت:
 - افزایش حقوق و مزایای کارکنان تا اندازه‌ای که ضمن تأمین حداقل معیشت آنها در شأن عضوی از خانواده دولت، در مقایسه با سایر اقشار جامعه احساس حقارت نکنند.
 - از اعمال سلیقه در توزیع امکانات و پاداش‌ها و پرداخت‌ها ممانعت به عمل آمده و تفاوت‌ها به حداقل خواهد رسید.
 - کارکنان لایق، تشویق و کارکنان خاطی، تنبیه خواهند شد.
۴. اصلاح رویه‌های اموری که به طرز نامطلوبی طولانی‌اند از طریق حذف پیچ و خم‌های اضافه و سپس جایگزین کردن روش‌هایی که روند امور را با سرعت و دقت بالا به پیش می‌برد.
۵. قوانین مربوط به متخلفان، بازنگری و مجازات‌ها تشدید شود.
۶. از اعمال عفو در مورد متخلفان اداری خودداری شود.
۷. کمیته‌های دائمی به منظور پالایش آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های سازمان‌های دولتی تشکیل شود تا ضمن اصلاح بخش‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و تبصره‌هایی که متناقض

یکدیگرند، از تصویب چنین مواردی ممانعت به عمل آورد زیرا این تناقضات بستر بروز فسادند.

۸. محدود کردن دخالت‌های سیاسی در نظام اداری و استقرار نظام شایسته‌سالاری به جای بایسته‌سالاری؛ به این معنی که اموری چون استخدام، انتصاب و ارتقا در سازمان بر اساس استانداردهای تعریف شده و تعیین شده صورت بپذیرد.
۹. تدوین مصوباتی به منظور تضمین امنیت شغلی مدیران برای دوره‌های میان‌مدت، موفقیت چنین طرحی در صورت استقرار نظام شایسته‌سالاری میسر است زیرا لازمه ثبات مدیریت، شایستگی مدیر است.

منابع

- افچه، سیدعلی‌اکبر (۱۳۸۰). مبانی فلسفی و تئوری‌های رهبری و رفتار سازمانی، تهران، سمت، چاپ اول.
- افشاری، اسماعیل (۱۳۷۳). بررسی راه‌های جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- الوانی، سید مهدی و جفره، منوچهر (۱۳۷۷). ارائه یک الگوی نظری برای کنترل فساد اداری، (فصلنامه؟) اقتصاد مدیریت، شماره ۳۶.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۸۴). مدیریت عمومی، تهران، نی، چاپ بیست و پنجم.
- بخشنامه شورای عالی اداری به شماره ۱۹۰۱/۱۴۲۶ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱.
- بست، جان (۱۳۶۹). روش‌های تحقیق در علوم تربیتی و رفتاری، ترجمه حسن پاشا شریفی و نرگس طالقانی، تهران، رشد.
- جفره، منوچهر (۱۳۷۶). پژوهشی در زمینه علل کج‌رویه‌های اداری در ایران؛ پایان‌نامه دکتری، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
- حافظنیا، محمدرضا (۱۳۷۵). مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم رفتاری، تهران، سمت، چاپ نهم.
- حیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی، چاپ اول.

دانایی فرد، حسن (۱۳۸۷). چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران، سمت.

دلاور، علی (۱۳۸۲). مبانی نظری و عملی پژوهش در علوم انسانی و اجتماعی، تهران، رشد، ویرایش دوم.

رابینز، استیفن پی (۱۳۸۱). رفتار سازمانی، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، جلد سوم، چاپ چهارم.

زاهدی، شمس السادات (۱۳۵۷). نگرشی بر فساد و آثار آن، دانش مدیریت، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، دوره اول، شماره دوم.

سافارونی، ائوخیورائول (۱۳۷۵). ویروس قدرت، ترجمه هادی غبرایی، پیام یونسکو، سال بیست و هفتم، شماره ۳۱۳.

سرمد، زهره و بازرگان، عباس و حجازی، الهه (۱۳۸۲). روش‌های تحقیق در علوم رفتاری، تهران، آگاه، چاپ هفتم.

عباسی، محمود (۱۳۷۴). قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب سال ۱۳۷۲)، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ دوم.

کلیتگارد، رابرت (۱۳۷۵). چه می‌توان کرد؟، ترجمه نیکو سرخوش، پیام یونسکو، سال بیست و هفتم، شماره ۳۱۳.

گریفین، مورهد (۱۳۸۴). رفتار سازمانی، ترجمه سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران، مروارید، چاپ نهم.

لاوتن، آلن (۱۳۸۱). مدیریت اخلاقی در خدمات دولتی، ترجمه حسن گیوریان و محمدرضا ربیعی مندجین، تهران، یکان.

لوئیس، فلورا (۱۳۷۵). فساد مالی پدیده‌ای جهانی، ترجمه نیکو سرخوش، پیام یونسکو، سال بیست و هفتم، شماره ۳۱۳.

معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲). بررسی وضعیت و برنامه‌ریزی برای مبارزه با فساد اداری در کره جنوبی و تانزانیا، تهران، پژوهشکده امام خمینی (ره) و انقلاب اسلامی، چاپ اول.

_____ (۱۳۷۹). سازمان و فعالیت‌های ضد فساد اداری هنگ کنگ، مالزی و سنگاپور، تهران، دانشگاه تهران، دانشکده مدیریت.

معین، محمد (۱۳۶۳). فرهنگ فارسی، تهران، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، جلد دوم، چاپ ششم.
نجف بیگی، رضا (۱۳۸۸). مدیریت تغییر نگاهی به نظام اداری ایران، تهران، انتشارات دانشگاه
آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

هانینگتون، ساموئل (۱۳۷۰). سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن
ثلاثی، تهران، نشر علم.

بدون نام (۱۹۸۶). المنجد فی اللغة و الاعلام، بیروت، دارالمشرق.

مرعشلی، ندیم (۱۳۹۲). معجم مفردات الفاظ القرآن، طبع علی مطبعه التقدم العربی.

Gould , David.J (1994). Adminstrative corruption: incidence , causes
and Remedial strategies.

Myrdall , Gunner (1968). Asian Drama ,NewYork: pantheon.

Nye , J.S (1967) . Corruption and political Development: a Cost
Benefit Analysis , American political science Review.

بررسی ارتباط بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری؛ مطالعه موردی دستگاه‌های اجرایی منتخب شیراز

دکتر حبیب‌الله سالارزهی^۱ - یاسر امیری^۲

در دیدگاه‌های نوین مدیریت، در سازمان‌هایی با ساختار انعطاف‌ناپذیر، وجود قوانین و مقررات دست و پاگیر و مزاحمت‌های ناشی از محدودیت‌ها و همچنین عدم انطباق با تحولات محیطی، موجب فساد اداری بیشتری می‌شود. با توجه به تأثیر نوع ساختار سازمانی بر فساد اداری، هدف از انجام این پژوهش بررسی رابطه بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز است. روش تحقیق از منظر هدف، کاربردی و از نظر طرح تحقیق، توصیفی - همبستگی است. جامعه آماری این تحقیق را کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز در سال ۱۳۸۹ تشکیل می‌دهند که تعداد آنها ۳۰۰۰ نفر بوده و از آن میان ۳۴۰ نفر به عنوان نمونه و به روش نمونه‌گیری طبقه‌ای تصادفی انتخاب شدند. ابزار گردآوری داده‌ها شامل دو پرسشنامه ساختار سازمانی متشکل از ۲۰ گویه و پرسشنامه فساد اداری شامل ۲۱ گویه است. پس از جمع‌آوری داده‌ها با استفاده از آمار توصیفی و استنباطی به تجزیه و تحلیل آنها پرداخته شد. در پژوهش حاضر این نتیجه حاصل شد که بین ساختار سازمانی و فساد اداری رابطه معنی‌داری وجود دارد به طوری که در سازمان‌هایی با ساختار مکانیک میزان فساد اداری بیشتر است. همچنین مشخص شد که ساختار سازمانی با بروز رفتار شغلی نامناسب، میزان تبعیض و سهل‌انگاری، رابطه مستقیمی دارد اگر چه بین ساختار سازمانی و سوءاستفاده و فعالیت‌های مجعول، رابطه معنی‌داری مشاهده نشد.

واژگان کلیدی: فساد اداری؛ ساختار سازمانی؛ ساختار مکانیک؛ ساختار ارگانیک

مقدمه

ساختار سازمان، متشکل از وظیفه، گزارش‌دهی، رابطه‌ها و اختیار است که امور سازمان در محدوده آن انجام می‌شود. بنابراین ساختار مبین شکل و تخصص و فعالیت‌های سازمان است. ساختار سازمان، تعیین‌کننده چگونگی قرارگرفتن اجزا در کنار یکدیگر است (مورهد، ۱۳۸۳: ۴۵). ساختار سازمانی گم‌ردن افراد در نقاط مختلف نمودار سازمانی و پست‌هایی است که بر روابط سازمانی این افراد اثر می‌گذارد (هال، ۱۳۸۶: ۸۳).

یکی از عواملی که باعث سهولت تمایز بین سازمان‌های مختلف می‌شود، ساختار سازمانی است که به عنوان یکی از ملاک‌های طبقه‌بندی سازمان‌ها به کار می‌رود. ساختار سازمان، راه یا شیوه‌ای است که به وسیله آن فعالیت‌های سازمانی تقسیم، سازماندهی و هماهنگ می‌شوند. سازمان‌ها ساختارهایی را به وجود می‌آورند تا فعالیت‌های عوامل انجام کار را هماهنگ کرده و اعمال اعضا را کنترل کنند. ساختار سازمانی سه نقش یا وظیفه اصلی را بر عهده دارد؛ نخستین و مهمترین وظیفه ساختار این است که به وسیله آن، هدف‌های سازمان تأمین می‌شود. دوم اینکه ساختار بدین سبب طرح‌ریزی می‌شود که قدرت افراد مختلف در سازمان مشخص و رویه‌ها مقرر شود. سوم اینکه ساختار، حوزه یا محدوده اعمال قدرت را مشخص می‌کند (اعرابی، ۱۳۷۶: ۱۵).

طرح‌های ساختاری را می‌توان به دو دسته ارگانیک و مکانیک تقسیم کرد. ابعاد ساختاری رسمیت، پیچیدگی و تمرکز و ابعاد محتوایی از قبیل اهداف و استراتژی، محیط، تکنولوژی و اندازه تعیین‌کننده نوع ساختار ارگانیک و مکانیک هستند. در ساختارهای ارگانیک، پراکندگی در سطح افقی اندک، همکاری و اشتراک مساعی زیاد، وظایف انعطاف‌پذیر، کارها غیر رسمی و غیراستاندارد، ارتباطات غیررسمی و سیستم تصمیم‌گیری، غیرمتمرکز است. در ساختارهای مکانیک، واحدها در سطح افقی پراکنده، روابط بسیار دقیق و انعطاف ناپذیر، شرح وظایف مشخص، امور رسمی و کارها بسیار استاندارد، کانال‌های ارتباطی رسمی و سیستم تصمیم‌گیری متمرکز است (رابینز، ۱۳۸۶: ۸۱۲). اگر سازمان در حاله‌ای از ابهام و عدم اطمینان احاطه شده باشد، ساختار مکانیکی بهتر عمل می‌کند. اگر محیط پویا باشد، پیوسته بر تغییرات درون سازمانی تأکید شود و وظایف تا حد امکان تکراری نباشند، ساختارهای ارگانیک بهتر عمل می‌کنند. اگر

کارمند به دنبال آزادی عمل، صراحت، تنوع، تغییر و فرصت‌هایی برای تکوین در رویکردهای جدید باشد، روش ارگانیک کارآمدتر است. ممکن است بخشی از یک سازمان به صورت ارگانیک و بخش دیگر به شکل مکانیک اداره شود (هچ، ۱۳۸۹: ۲۲۰).

اگر چه امروزه بحث فساد اداری در سازمان‌ها بسیار مورد توجه قرار گرفته اما این موضوع از دیر باز مورد اشاره و بحث صاحب‌نظران بوده است. برای مثال ابن خلدون به فساد اداری توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به نظر وی، هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند که به فساد اداری متوسل شوند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۳۰). ویتوتانزی، تعریف متفاوتی از فساد اداری ارائه داده و آن را در چارچوب فرایند تصمیم‌گیری کارکنان و سیاستگذاران تبیین می‌کند. او معتقد است یک مسئول یا کارگزار دولتی، هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد. این تعریف درباره کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای صنعتی مصداق دارد زیرا در کشورهای در حال توسعه روابط اجتماعی و خانوادگی، اهمیت بسیار بالایی دارند و هر فرد وظیفه خود می‌داند تا حد امکان به خویشاوندان و نزدیکان خود کمک کند (تانزی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). در جوامع گوناگون بر حسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد ارائه شده است. در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد (صفری و نایی، ۱۳۸۰: ۱۴۵). بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد اداری را سوءاستفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی و خصوصی می‌دانند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۵).

در تعریفی دیگر سوءاستفاده از قدرت محول شده برای نفع شخصی در بخش دولتی یا خصوصی در سطح خرد یا کلان، فساد نام دارد. همچنین اقدامات مأموران دولتی که با هدف انتفاع و بهره‌برداری خود یا اشخاص دیگر در قبال دریافت وجه یا مالی برای خود یا اشخاص دیگر از طریق نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری، تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط اداری، خودداری و کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع و تأخیر یا تسریع غیر عادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران انجام می‌پذیرد، فساد اداری نام

دارد (نصر اصفهانی، ۱۳۸۶: ۲۴).

فساد اداری عبارت است از اینکه فرد در قلمرو دستگاه اداری، تحت تأثیر منافع خود یا دیگران قرار گرفته و از مسیر عادی یا روش معمولی انجام وظایفش منحرف شده و بر خلاف راه‌های نیل به اهداف از پیش تعیین شده سازمان یا اداره گام بردارد و سبب اختلال و خسارت در دستگاه و نهایتاً در نظام و منافع عمومی شود (نوروزی، ۱۳۸۵: ۴). متأسفانه نظام اداری در کشور ما به دلایل مسائل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی نه تنها به توسعه کشور کمک نکرده بلکه به تثبیت عقب‌ماندگی کشور یاری رسانده و علی‌رغم برنامه‌های انقلاب اداری، اصلاح اداری، پاکسازی ادارات و قبض و بسط مدیریت اداری کشور، همچنان از مسائل ساختاری و مدیریتی رنج می‌برد (تاتدی، ۱۳۷۸: ۱).

پائولو با تحقیقات جامعی بر مجموعه بزرگی از سازمان‌ها نشان داده است که ساختار سازمانی با فساد اداری رابطه دارد به گونه‌ای که در سازمان‌های دارای بوروکراسی عریض و طولی، میزان فساد اداری بیشتر است و وجود این سازمان‌ها در یک کشور باعث می‌شود میزان سرمایه‌گذاری و نرخ رشد اقتصادی از سایر کشورها پایین‌تر باشد. همچنین در دیدگاه‌های نوین مدیریت، ساختارهای انعطاف‌ناپذیر و خشک، قوانین و مقررات دست و پاگیر، مزاحمت‌های روزانه ناشی از محدودیت‌ها و عدم انطباق با تحولات محیطی، موجب فساد اداری بیشتر می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۴: ۴۰).

با توجه به اهمیت غیرقابل انکار دستگاه‌های اجرایی به عنوان نهادهای دولتی در خدمت‌رسانی به عموم مردم و همچنین با در نظر گرفتن تأثیر ساختار سازمانی در بروز فساد اداری، بجاست که ارتباط بین نوع ساختار سازمانی و میزان بروز فساد اداری در این دستگاه‌ها مورد بررسی قرار گیرد تا بر اساس نتایج به دست آمده، راهکارهای مؤثری برای تجدید ساختار سازمانی و در نتیجه کاهش میزان فساد اداری اندیشیده شود و بدین ترتیب زمینه ارائه خدمات مؤثرتر به مراجعه‌کنندگان به این دستگاه‌ها فراهم آمده و موجب رضایت‌مندی هرچه بیشتر آنها شود.

با توجه به نکات یاد شده، پژوهش حاضر به منظور دستیابی به اهداف زیر انجام خواهد شد:

- بررسی رابطه بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی

- شهر شیراز.
- بررسی رابطه بین نوع ساختار سازمانی و مولفه‌های فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی شهر شیراز.
- ارائه پیشنهادهایی به منظور کاهش سطح فساد اداری.

ادبیات و پیشینه پژوهش

۱. ساختار سازمانی

اگر چه مفهوم ساختار سازمانی یک حقیقت است و بر هر کسی در سازمان اثر می‌گذارد و همه به نوعی با آن سر و کار دارند، ولی کم و بیش مفهومی انتزاعی است (کست و روزنویگ، ۱۹۸۵:۳۲۲). مفهوم نسبتاً ساده و ملموس از ساختار به شکل نمودار سازمانی نمایان می‌شود که یک نماد قابل رؤیت از کل فعالیت‌ها، شیوه‌های ارتباطی و فرآیندهای سازمانی است. پس می‌توان این‌گونه استدلال کرد که نمودار سازمانی، تلخیص و تجریدی از واقعیت ساختار سازمانی است. به مفهوم واضح‌تر، ساختار به آن دسته از قوانین تصمیم‌گیری اطلاق می‌شود که رفتار اعضای سازمان را در هنگام تصمیم‌گیری جهت داده و دامنه محدودیت‌ها و فرصت‌ها را مشخص می‌کند. ساختار سازمان در الگوهای رفتاری کارکنان منعکس می‌شود و بارزترین بخش ساختار، قواعد، مقررات و رویه‌های رسمی سازمان است (امیری، ۱۳۷۹: ۴۱).

از دیدگاه فردریکسون، ساختار سازمانی به الگوهای روابط درونی سازمان، اختیار و ارتباطات دلالت دارد (فردریکسون، ۱۹۸۶:۲۸۲). از سوی دیگر باید گفت که ساختار، توزیع قدرت در سازمان را نشان می‌دهد و برای مدیران مشخص می‌کند که مسئول سرپرستی چه کسانی هستند و به کارکنان، مدیرانی را می‌شناساند که از آنها آموزش و دستور می‌گیرند. کمک به جریان اطلاعات نیز از تسهیلاتی است که ساختار برای سازمان فراهم می‌کند (آرنولد و دیگران، ۲۰۰۰:۲۵۴). همچنین ارتباط بین ارکان اصلی سازمان و هماهنگی بین فعالیت‌های آن و بیان ارتباطات درون سازمانی از نظر گزارش‌دهی و گزارش‌گیری از وظایف ساختار سازمانی است (دفت، ۱۹۸۶:۵۵۷).

پس ساختار سازمانی باید توان تسریع و تسهیل تصمیم‌گیری، واکنش مناسب نسبت به

محیط و حل تعارضات بین واحدها را داشته باشد. ساختار سازمانی صرفاً یک ساز و کار هماهنگی نیست بلکه فرایندهای سازمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ساختار سازمانی چهارچوب روابط حاکم بر مشاغل، سیستم‌ها و فرایندهای عملیاتی و افراد و گروه‌هایی است که برای نیل به هدفی معین، تلاش می‌کنند (هاج، ۱۹۶۵: ۲۹۵). به وسیله ساختار سازمانی عملیات و فعالیت‌های داخل سازمان، آرایش می‌یابد و خطوط مسئولیت و اختیارات مشخص می‌شود. نقش‌های افراد در سازمان و الگوی روابط میان نقش‌ها، ساختار سازمانی را شکل می‌دهد، بنابراین ساختار را می‌توان انتظارات موجود از هر نقش و ارتباط میان آنها دانست. این نقش‌ها اغلب به وسیله شرح شغل‌ها و اسناد مکتوب که حوزه مسئولیت و دامنه فعالیت هر شغل را مشخص می‌کنند، جنبه قانونی می‌یابد (گالبریت، ۱۹۷۳: ۳۸).

در یک طبقه‌بندی کلی، سازمان‌ها را به دو نوع ساختار مکانیک و ساختار ارگانیک تقسیم می‌کنند. ساختارهای مکانیک به وسیله ویژگی‌هایی نظیر پیچیدگی و رسمیت زیاد و تمرکزگرایی شناخته می‌شوند. چنین ساختارهایی با وظایف یکنواخت مناسبت دارند، بر رفتارهای برنامه‌ریزی شده متکی‌اند و در واکنش به رویدادهای پیش‌بینی نشده نسبتاً کند عمل می‌کنند. در ساختارهای مکانیکی واحدها در سطح افقی پراکنده‌اند و روابط، بسیار دقیق و انعطاف‌ناپذیرند. همچنین شرح وظایف در این ساختارها مشخص است، امور رسمی و کارها بسیار استاندارد است، کانال‌های ارتباطی رسمی‌اند و سیستم تصمیم‌گیری متمرکز است (رابینز، ۱۳۷۶: ۸۱۲). در ساختارهای مکانیک فعالیت رسمی سازمان بیشترین اهمیت را دارد و مدیریت، از مقررات و خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و آیین‌نامه‌های حاکم بر سازمان تبعیت می‌کند. طرح‌های سازمانی مکانیک از جمله طرح‌هایی هستند که برای شرایط قابل پیش‌بینی مناسب‌اند و تا زمانی که وقایع و امور مختلف، تکراری باشند، این گونه ساخت‌های سازمانی می‌توانند بسیار موفق عمل کنند (هیگس و گولت، ۱۹۸۷: ۳۳۸).

به اعتقاد برنز و استاکر مؤثرترین ساختار، ساختاری است که خود را با الزامات محیط انطباق دهد. یعنی طرح مکانیکی در یک محیط با ثبات و مطمئن قابل استفاده است و ساختار ارگانیک در یک محیط متلاطم و دارای تغییر زیاد به کار می‌رود. ساختارهای ارگانیک نسبتاً منعطف و انطباق‌پذیر بوده و ساختار سازمانی مسطح است و فاصله مدیر و کارکنان در آن زیاد

نیست. ساختارهای ارگانیک به جای ارتباطات عمودی بر موازی تاکید دارند، تیم‌محور همراه با عدم تمرکز قدرت و کنترل هستند و سطح بالایی عدم رسمیت در آنها وجود دارد. مسئولیت‌ها به جای اینکه صرفاً بر اساس شرح شغل تعیین شده باشد، بر اساس مهارت و دانش شکل می‌گیرند و به صورتی انعطاف‌پذیر تعریف می‌شوند. تاکید به جای اینکه بر صدور دستورات باشد، بر مبادله اطلاعات است. همچنین به خودکنترلی به جای اعمال کنترل از طریق سلسله مراتب، توجه بیشتری صورت می‌گیرد (فردریکسون، ۱۹۸۶: ۲۸۵).

۲. فساد اداری

در جوامع گوناگون و بر حسب فرهنگ‌ها و دیدگاه‌های مختلف ملل، فساد اداری به اشکال مختلفی تعریف شده است. ریشه لغت فساد فعل لاتین «Rumper» به معنای «شکستن» است؛ به این مفهوم که در فرآیند فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود، این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد. همچنین فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود. مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان، نشان می‌دهد که فساد از عوامل مهم فروپاشی این تمدن‌ها بوده است. به عبارت دیگر فساد، نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌در پی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع، همیشه ناشی از فساد بوده است. از این رو فساد در جوامع بشری قدمتی به موازات تمدن داشته و اکنون نیز یکی از معضلات کشورهای جهان است. در طی قرون و اعصار، همواره بین گسترش فساد و استفاده درست و بجا از قدرت و قلمرو، رابطه‌ای معکوس وجود داشته است و هر زمان که از قدرت به طور مطلوب استفاده شده، میزان فساد کاهش یافته است. در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است. یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشری، شکل سازمان یافته و منسجم به خود گرفت، فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است. بنابراین می‌توان فساد را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز در پی تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است (رایبیز، ۱۳۸۴: ۵۶).

فساد اداری یک پدیده پیچیده، چندبعدی و دارای علل و آثار چندگانه است که در شرایط مختلف، نقش و نمودهای متفاوتی پیدا می‌کند. با توجه به اهمیت چنین موضوعی در کشورهای مختلف، در سال‌های اخیر مطالعات گسترده‌ای برای شناسایی و تبیین علل وقوع این معضل انجام گرفته است. باید اذعان داشت که مسائل اقتصادی، عاملی اساسی برای تمام ساختارهای اجتماعی بوده و تأثیر قابل توجهی بر فعالیت‌های فردی از جمله رشوه و اختلاس دارد. فساد اداری، عارضه‌ای است که امروزه گریبان همه کشورهای توسعه‌یافته یا کمتر توسعه‌یافته، دموکراتیک و غیر دموکراتیک را گرفته است (دراک، ۱۹۹۹: ۶). در واقع هر جا که دولتی وجود داشته باشد، فساد اداری نیز کم و بیش وجود خواهد داشت. فساد اداری، محصول مداخله دولت در اقتصاد است و شاید گری‌بیکر بر همین اساس اظهار داشته که فساد فقط با برداشتن دولت بزرگ از بین می‌رود. برخی نیز معتقدند اعضای جامعه باید بین شکست بازار و فساد اقتصادی یکی را برگزینند. بر این اساس، جوامع مختلف با قلمداد کردن فساد به عنوان مسئله‌ای نسبتاً اجتناب‌ناپذیر، در پی آن بوده‌اند که ساختار سیاسی و ترتیبات نهادی خود را به گونه‌ای برپا کنند که کمترین میزان فساد را داشته باشند. تجربه نشان داده است که کشورهای با ساختار سیاسی - اقتصادی دموکراتیک و دارای ترتیبات انعقاد یافته‌تر، میزان فساد کمتری را تجربه کرده‌اند. شواهد آماری سازمان بین‌المللی شفافیت نیز به خوبی این موضوع را تأیید می‌کند. همچنین، از ملاحظه فهرست کشورهای بین‌المللی شفافیت و نیز واقعیت‌های موجود در می‌یابیم که به رغم اخلاقی‌تر بودن برخی کشورها (مانند ایران) فساد رواج بیشتری در آنها دارد (رفیع پور، ۱۳۷۹: ۳۶).

عوامل و زمینه‌های گوناگونی می‌توانند موجب پیدایش، گسترش و ترویج فساد اداری شوند. بر مبنای این عوامل می‌توان راه‌هایی را شناسایی کرد که اثر بیشتری در کاهش و حذف پدیده فساد اداری در سازمان‌ها دارند. اگر سازمان را به صورت یک سیستم در نظر بگیریم، این سیستم از خرده سیستم‌های گوناگونی تشکیل شده که یکی از مهم‌ترین آنها خرده سیستم منابع انسانی است. بر همین اساس در مبارزه با پدیده فساد اداری، تمرکز بر عواملی که مستقیماً به بعد منابع انسانی سازمان مربوط می‌شود، می‌تواند تأثیر بیشتری در کاهش یا حذف فساد اداری در سازمان داشته باشد، هر چند عوامل سازمانی دیگری همچون شفافیت قوانین اداری

نیز در این زمینه مؤثرند (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۴۹).

تاکنون دلایل گوناگونی را برای بروز فساد اداری در جوامع مختلف برشمردند که از آن جمله است: فقر اقتصادی و نابسامانی‌های درآمدی کارکنان سازمان‌ها، فقر فرهنگی و عدم وجود باورهای استوار اخلاقی و نبود مقررات و قوانین بازدارنده و نظام‌های کنترلی مؤثر. اما شاید مهم‌ترین دلیل اشاعه فساد اداری، نبود ساختارهای شفاف و روشن انجام امور در سازمان‌ها است. در محیط‌های اداری غیرشفاف و مبهم، امکان کج‌روی‌های اداری افزایش می‌یابد و انجام رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود. بنابراین شاید به جرأت بتوان ادعا کرد که مؤثرترین و کارآمدترین شیوه‌های مبارزه با فساد اداری، خروج از فضای تاریک و شفاف‌سازی محیط و ساختار اداری است (لامبسدرف، ۲۰۰۰: ۴).

اگر چه فساد پدیده‌ای است که کم و بیش در همه کشورهای جهان وجود دارد اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت بوده و نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی کشورها تفاوت دارد. فساد، تلاش‌های فقرزدایانه را ناکام می‌گذارد، بی‌انگیزگی و بدبینی ایجاد می‌کند و زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می‌آورد. از آنجا که فساد، سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد، موجب انحطاط شده و باعث هدر رفتن منابع ملی می‌شود، به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و در نتیجه اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی کاهش یافته، بی‌تفاوتی، تنبلی و بی‌کفایتی افزایش می‌یابد. فساد، اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند، هزینه انجام کارها را افزایش می‌دهد و رشد رقابت‌پذیری را دشوار می‌کند (گوپتا، ۱۹۹۸: ۱). فساد اداری مانع سرمایه‌گذاری می‌شود، مسیر رشد و توسعه اقتصاد را با موانع بسیار مواجه می‌کند و از طریق هدایت نادرست استعدادها و منابع انسانی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر، فساد در هر کجا ریشه بدهد، روزه روز گسترده‌تر شده، مقابله با آن بسیار دشوار می‌شود و ریشه‌های آن هر روز عمیق‌تر از قبل در بطن جامعه نفوذ می‌کند. بنابراین مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی جدی و انکارناپذیر است (تانزی، ۲۰۰۰: ۳).

۳. مروری بر پیشینه پژوهش

در این بخش به برخی از پژوهش‌های صورت گرفته درباره ساختار سازمانی و فساد اداری اشاره می‌شود.

در پژوهش صورت گرفته توسط فراهانی (۱۳۸۴) رابطه بین ساختار سازمانی و توانمندسازی کارکنان مورد بررسی قرار گرفته است. با توجه به اینکه ساختار سازمانی به ابعاد رسمیت، پیچیدگی و تمرکز قابل تقسیم است نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که بین ساختار سازمانی و توانمندسازی، ارتباط معنی‌داری وجود دارد. همچنین بین رسمیت، پیچیدگی و تمرکز، رابطه‌ای معنی‌دار مشاهده شده است.

در پژوهش صورت گرفته توسط امیدی و دیگران (۱۳۸۵) به بررسی ارتباط بین ساختار سازمانی و خلاقیت مدیران ستادی سازمان تربیت بدنی پرداخته شده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که بین ساختار سازمانی و خلاقیت مدیران ستادی، ارتباط معنی‌داری وجود دارد ولی بین پیچیدگی و خلاقیت مدیران ستادی، رابطه معنی‌داری مشاهده نشده است. همچنین رابطه بین رسمیت و تمرکز با خلاقیت مدیران ستادی و رابطه بین سطح تحصیلات و خلاقیت مدیران ستادی معنی‌دار بوده است.

«بررسی ویژگی‌های ساختارهای ارگانیک و مکانیک» عنوان پژوهشی است که توسط سونیا کروز و ژواکین کمپس (۲۰۰۳) صورت گرفته است. هدف از انجام این پژوهش توسعه و ارائه یک مقیاس برای سنجش ساختار سازمانی بوده است. در این تحقیق بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته پیشین، ۸ بعد شناسایی شده که تعیین‌کننده نوع ساختار سازمانی است. این ابعاد عبارت‌اند از سیستم کنترل، رسمیت، تمرکز، پیچیدگی، آموزش، ارتباطات، تکنولوژی و فرهنگ سازمانی. به منظور آگاهی از روایی و پایایی مقیاس ارائه شده، ۱۵۰ شرکت اسپانیایی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این پژوهش به منظور تایید مولفه‌های ارائه شده، تحلیل عاملی تاییدی، به کار رفته و در نهایت یک مقیاس با ۵۱ آیتم ارائه شده است.

بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن عنوان تحقیقی است که خداداد حسینی و فرهادی‌نژاد (۱۳۸۰) آن را انجام داده‌اند. در این مقاله با ارائه یک تعریف عمومی از فساد در بخش اداری، انواع فساد اداری شامل فساد سیاسی، قانونی و کارمندان بررسی شده است.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که موقعیت اقتصادی، فرهنگ، ویژگی‌های فردی و سازمانی و کیفیت و کمیت قوانین و مقررات، به ترتیب مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در فساد اداری هستند. همچنین یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که عوامل متعددی از قبیل افزایش حقوق بخش دولتی، وضع قوانین و مقررات مؤثر، مطبوعات، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستم‌های مالی و کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری و خصوصی‌سازی می‌تواند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری مؤثر باشد.

وسکات (۲۰۰۵) در پژوهشی که به منظور تأثیر دولت الکترونیک بر فساد اداری انجام داده به این نتیجه رسیده است که فساد اداری باعث کند شدن رشد اقتصادی می‌شود زیرا انگیزه سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را کاهش می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهند سرمایه‌گذاران در یک کشور فاسد در مقایسه با کشوری که دچار فساد اندک است، معادل بیست درصد مالیات اضافی بر سرمایه‌گذاری دارند. همچنین مشخص شده است که ورود دولت‌ها و کسب و کارها به تجارت الکترونیک موجب می‌شود فساد اداری تا حد قابل توجهی کاهش یابد.

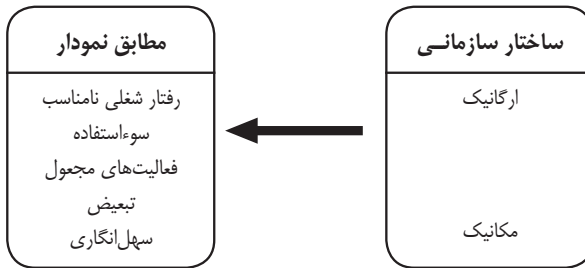
در پژوهش محبت‌خان (۲۰۰۶) به منظور بررسی عواقب فساد اداری، مشخص شده است که فساد اداری باعث به هم ریختگی ترکیب مخارج دولت می‌شود زیرا سیاست‌مداران فاسد، منابع را بیشتر به بخش‌هایی سوق می‌دهند که سودهای کلان عایدشان شود. آنها به خرید هواپیماهای جنگی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عظیم و پر سر و صدا بیشتر علاقه دارند تا چاپ و تولید کتاب‌های درسی و آموزشی.

بررسی فساد اداری در شرکت‌های کشور کنیا تحقیقی است که پیتز کیم (۲۰۰۷) انجام داده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که شرکت‌های تولیدی کنیا مقدار قابل توجهی از فروش سالانه خود را صرف پرداخت‌های غیر رسمی می‌کنند. این پرداخت‌ها بیشتر شامل رشوه دادن به منظور انعقاد قراردادهای دولتی است. همچنین مشخص شد که بین تشریفات زاید و دست و پاگیر اداری با این‌گونه پرداخت‌های غیررسمی ارتباط وجود دارد. از نتایج این پژوهش می‌توان به این مورد اشاره کرد که فساد اداری نه تنها رشد و شکوفایی شرکت‌ها را در پی ندارد بلکه موجب عدم تمایل این‌گونه شرکت‌ها به صادرات می‌شود.

۴. مدل مفهومی تحقیق و فرضیات پژوهش

با توجه به مولفه‌های شناسایی شده برای فساد اداری و همچنین با توجه به وجود دو نوع ساختار سازمانی مطرح شده در ادبیات تحقیق، مدل مفهومی تحقیق مطابق نمودار (۱) ارائه می‌شود:

نمودار ۱. مدل مفهومی تحقیق



با توجه به مدل مفهومی تحقیق، فرضیات تحقیق به صورت زیر مطرح می‌شود:

فرضیه اصلی

بین نوع ساختار سازمانی و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.

فرضیات فرعی

۱. بین نوع ساختار سازمانی و رفتار شغلی نامناسب در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.
۲. بین نوع ساختار سازمانی و میزان سوءاستفاده در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.

۳. بین نوع ساختار سازمانی و میزان فعالیت‌های مجعول در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.
۴. بین نوع ساختار سازمانی و میزان تبعیض در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.
۵. بین نوع ساختار سازمانی و میزان سهل‌انگاری در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.

روش‌شناسی تحقیق

تحقیق حاضر از منظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت یک تحقیق توصیفی - همبستگی است که به شیوه میدانی به جمع‌آوری داده‌ها پرداخته است. جامعه آماری این تحقیق را کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز در سال ۱۳۸۹ تشکیل می‌دهند که تعداد آنها (N) ۳۰۰۰ نفر است. حجم نمونه (n) در سطح اطمینان ۹۵ درصد ($Z_{0.25} = 1.96$)، دقت برآورد (E) برابر ۰/۰۵ و نسبت موفقیت (p) برابر ۰/۵، ۳۴۰ نفر برآورد شد^۱ که به روش نمونه‌گیری طبقه‌ای تصادفی انتخاب شده است. ابزار جمع‌آوری داده‌ها شامل دو پرسشنامه است که به صورت بسته، طراحی شده‌اند. پرسشنامه سنجش نوع ساختار سازمانی متشکل از ۲۰ گویه است که از پرسشنامه ساختار سازمانی ساشکین و موریس برگرفته شده‌اند. به منظور بررسی میزان فساد اداری از پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۵ بعد و ۲۱ گویه استفاده شده است. مبنای پاسخ‌دهی به پرسشنامه‌های تحقیق، مقیاس پنج گزینه‌ای لیکرت در قالب گزینه‌های کاملاً مخالف (خیلی کم)، مخالف (کم)، تاحدی موافق (متوسط)، موافق (زیاد)، کاملاً موافق (خیلی زیاد) است. هر چه امتیاز حاصل از پرسشنامه ساختار سازمانی بالاتر باشد، نشان می‌دهد که ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری دارد و امتیاز پایین‌تر در پرسشنامه ساختار سازمانی، بیانگر ساختار ارگانیک است. همچنین امتیاز بالاتر حاصل از پرسشنامه فساد اداری، مبین وجود فساد اداری بیشتر

¹ $n = \frac{N \cdot Z_{\alpha/2}^2 \cdot p(1-p)}{\epsilon^2(N-1) + Z_{\alpha/2}^2 \cdot p(1-p)}$

است و بالعکس.

به منظور تعیین روایی محتوا ابزار گردآوری داده‌ها، از ۸ استاد دانشگاه خواسته شد نظرات خود را درباره گویه‌های در نظر گرفته شده برای سنجش متغیرهای ساختار سازمانی و فساد اداری در قالب گزینه‌های کاملاً مناسب، مناسب، تا حدی مناسب، نامناسب و کاملاً نامناسب با ارزش‌های ۱، ۰/۷۵، ۰/۵، ۰/۲۵ و ۰ بیان کنند. سپس با استفاده از محاسبه امید ریاضی، میزان روایی از دیدگاه هر یک از این استادان تعیین شد. پس از دریافت نظرات آنها و محاسبه میانگین این نظرات درباره روایی پرسشنامه تحقیق، میزان روایی پرسشنامه ساختار سازمانی ۰/۹۴ و میزان روایی پرسشنامه فساد اداری ۰/۹۲ تعیین شد.

روش محاسبه روایی پرسشنامه ساختار سازمانی

جدول (۱) نحوه محاسبه روایی پرسشنامه ساختار سازمانی را از دیدگاه یک تن از استادان (V۱) نشان می‌دهد.

جدول ۱. نحوه محاسبه روایی پرسشنامه ساختار سازمانی از دیدگاه نفر اول (V۱)

(X)PX	(X)P (فراوانی نسبی)	F (فراوانی)	X (ارزش)	میزان مناسب بودن گویه‌ها
۰/۸	۰/۸	۱۶	۱	کاملاً مناسب
۰/۰۷۵	۰/۱	۲	۰/۷۵	مناسب
۰/۰۵	۰/۱	۲	۰/۵	تا حدی مناسب
۰	۰	۰	۰/۲۵	نامناسب
۰	۰	۰	۰	کاملاً نامناسب
۰/۹۲	۱	۲۰	-	جمع

جدول ۲. نحوه محاسبه روایی پرسشنامه ساختار سازمانی

V_1	V_2	V_3	V_4	V_5	V_6	V_7	V_8	$\Sigma V_i/8$
0.92	0.96	0.90	0.96	0.88	0.91	0.92	0.97	0.94

روش محاسبه روایی پرسشنامه فساد اداری

مشابه روند فوق، میزان روایی پرسشنامه فساد اداری به صورت زیر تعیین شد:

جدول ۳. نحوه محاسبه روایی پرسشنامه فساد اداری از دیدگاه نفر اول (V_1)

(X)PX	(X)P (فراوانی نسبی)	F (فراوانی)	X (ارزش)	میزان مناسب بودن گویه‌ها
۰/۸۰	۰/۸۰	۱۷	۱	کاملا مناسب
۰/۰۷۱	۰/۰۹۵	۲	۰/۷۵	مناسب
۰/۰۴۷	۰/۰۹۵	۲	۰/۵	تاحدی مناسب
۰	۰	۰	۰/۲۵	نامناسب
۰	۰	۰	۰	کاملا نامناسب
۰/۹۲	۱	۲۱		جمع

جدول ۴. نحوه محاسبه روایی پرسشنامه فساد اداری

V_1	V_2	V_3	V_4	V_5	V_6	V_7	V_8	$\Sigma V_i/8$
0.92	0.94	0.89	0.94	0.90	0.88	0.94	0.94	0.92

در این پژوهش به منظور تعیین پایایی و قابلیت اعتماد پرسشنامه‌های تحقیق از روش آزمون مجدد استفاده شده است. پایایی به دست آمده از طریق ضریب همبستگی اسپیرمن برای پرسشنامه‌های ساختار سازمانی و فساد اداری به ترتیب عبارت است از ۰/۸۹ و ۰/۹۲ که مبین پایایی قابل قبول ابزار گردآوری داده‌ها است.

یافته‌های تحقیق

از مجموع پرسش‌نامه‌های توزیع شده، داده‌های مربوط به ۳۳۵ پرسش‌نامه مورد استفاده قرار گرفت (نرخ بازگشت: ۹۸/۵ درصد) که یافته‌های حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌ها در پی می‌آید.

۱. ویژگی‌های جمعیت‌شناختی

از بین افراد مورد بررسی ۵۹/۴ درصد مرد و ۴۰/۶ درصد زن بوده‌اند. ۴/۵ درصد از افراد، کمتر از ۲۰ سال سن داشته‌اند و ۴۳/۰ درصد از افراد در گروه سنی ۲۱ تا ۳۰ سال قرار دارند. ۳۲/۲ درصد افراد ۳۱ تا ۴۰ ساله بوده و ۱۷/۰ درصد از کارکنان را افرادی تشکیل می‌دهند که در گروه سنی ۴۱ تا ۵۰ سال قرار دارند. تنها ۳/۳ درصد افراد، بالاتر از ۵۰ سال سن داشته‌اند. ۲/۷ درصد دارای تحصیلات زیر دیپلم بوده و ۱۷/۷ درصد دیپلم داشته‌اند. افراد با تحصیلات کاردانی ۲۳/۱ درصد کل افراد را تشکیل می‌دهند و اکثر افراد (۴۱/۳ درصد) تحصیلات خود را تا مقطع کارشناسی ادامه داده‌اند. ۱۰/۲ درصد کارکنان از تحصیلات کارشناسی ارشد برخوردار بوده و تنها ۵/۱ درصد تحصیلاتی در سطح دکتری داشته‌اند. ۷۰/۶ درصد از کارکنان متأهل و ۲۹/۴ درصد مجرد بوده‌اند.

از نظر میزان سابقه کار ۳۱/۰ درصد افراد، زیر ۵ سال سابقه کار داشته و ۲۳/۹ درصد از افراد بین ۶ تا ۱۰ سال سابقه کار داشته‌اند. ۲۰/۳ درصد از کارکنان ۱۱ تا ۱۵ سال سابقه کار داشته و ۱۱/۹ درصد افرادی بوده‌اند که ۱۶ تا ۲۰ سال سابقه کار داشته‌اند. افرادی با بیش از ۲۰ سال سابقه کار، ۱۲/۸ درصد از کارکنان را تشکیل داده‌اند. از بین کارکنان مورد بررسی ۱۵/۸ درصد در پست‌های مدیریتی حضور داشته و ۴۰/۳ درصد کارشناس بوده‌اند. سایر کارمندان ۴۳/۹ درصد از افراد را تشکیل داده‌اند.

۲. یافته‌های مربوط به وضعیت متغیرهای تحقیق

ساختار سازمانی: از بین ۳۳۵ آزمودنی مورد بررسی، ۳ نفر (۰/۹ درصد) نمره ساختار سازمانی را خیلی کم، ۲۲ نفر (۶/۶ درصد) کم، ۱۳۳ نفر (۳۹/۷ درصد) متوسط، ۱۳۹ نفر

۴۱/۵ درصد) زیاد و ۳۸ نفر (۱۱/۳ درصد) آن را خیلی زیاد دانسته‌اند. پس در مجموع ۵۲/۸ درصد معتقدند نمره ساختار سازمانی زیاد و خیلی زیاد است و این بدان معناست که به طور کلی ساختار سازمانی از نوع ساختار مکانیک است.

فساد اداری: ۳۵ نفر (۱۰/۴ درصد) نمره فساد اداری را خیلی کم، ۹۶ نفر (۲۸/۷ درصد) کم، ۱۲۳ نفر (۳۶/۷ درصد) متوسط، ۶۶ نفر (۱۹/۷ درصد) زیاد و ۱۵ نفر (۴/۵ درصد) آن را خیلی زیاد می‌دانند. در مجموع ۲۴/۲ درصد معتقدند نمره فساد اداری زیاد و خیلی زیاد است و این بدان معناست که فساد اداری در دستگاه‌های مورد بررسی مشاهده شده است. رفتار شغلی نامناسب: ۴۰ نفر (۱۱/۹ درصد) معتقدند نمره رفتار شغلی نامناسب خیلی کم است، ۷۵ نفر (۲۲/۴ درصد) آن را کم، ۹۱ نفر (۲۷/۲ درصد) متوسط، ۷۸ نفر (۲۳/۳ درصد) زیاد و ۵۱ نفر (۱۵/۲ درصد) خیلی زیاد می‌دانند. در مجموع ۳۸/۵ درصد معتقدند نمره رفتار شغلی نامناسب زیاد و خیلی زیاد است.

سوء استفاده: ۶۴ نفر (۱۹/۱ درصد) معتقدند نمره میزان سوءاستفاده خیلی کم است و ۱۰۴ نفر (۳۱/۰ درصد) میزان آن را کم، ۱۰۸ نفر (۳۲/۲ درصد) متوسط و ۳۲ نفر (۹/۶ درصد) زیاد می‌دانند. ۲۷ نفر (۸/۱ درصد) نیز معتقدند نمره میزان سوءاستفاده خیلی زیاد است. در مجموع ۱۷/۷ درصد معتقدند نمره میزان سوءاستفاده زیاد و خیلی زیاد است.

فعالیت‌های معمول: ۶۳ نفر (۱۸/۸ درصد) معتقدند نمره فعالیت‌های معمول خیلی کم است. ۱۴۰ نفر (۴۱/۸ درصد) آن را کم، ۹۱ نفر (۲۷/۲ درصد) متوسط، ۲۶ نفر (۷/۸ درصد) زیاد و ۱۵ نفر (۴/۵ درصد) خیلی زیاد می‌دانند. در مجموع ۱۲/۳ درصد معتقدند نمره فعالیت‌های معمول، زیاد و خیلی زیاد است.

تبعیض: ۳۱ نفر (۹/۳ درصد) معتقدند نمره میزان تبعیض خیلی کم است. ۶۰ نفر (۱۷/۹ درصد) آن را کم می‌دانند و ۸۵ نفر (۲۵/۴ درصد) میزان آن را متوسط، ۸۸ نفر (۲۶/۳ درصد) زیاد و ۷۱ نفر (۲۱/۲ درصد) خیلی زیاد اعلام کرده‌اند. در مجموع ۴۷/۵ درصد معتقدند نمره میزان تبعیض زیاد و خیلی زیاد است.

سهل‌انگاری: ۳۷ نفر (۱۱/۰ درصد) معتقدند نمره سهل‌انگاری خیلی کم است، ۸۶ نفر (۲۵/۷ درصد) آن را کم می‌دانند، ۱۴۴ نفر (۴۳/۰ درصد) متوسط، ۴۹ نفر (۱۴/۶ درصد) زیاد

و ۱۹ نفر (۵/۷ درصد) معتقدند نمره سهل‌انگاری خیلی زیاد است. در مجموع ۲۰/۳ درصد بر آنند که نمره سهل‌انگاری زیاد و خیلی زیاد است.

۳. یافته‌های مربوط به بررسی فرضیه‌های تحقیق

در ابتدا به منظور بررسی استقلال یا عدم استقلال ساختار سازمانی و فساد اداری از آزمون استقلال (کای-دو) استفاده شده است. بدین منظور فرض‌های آماری زیر در نظر گرفته می‌شود:

H_0 : نوع ساختار سازمانی و فساد اداری مستقل هستند.

H_1 : نوع ساختار سازمانی و فساد اداری مستقل نیستند.

یافته‌های حاصل از آزمون کای-دو در جدول شماره ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵. یافته‌های حاصل از بررسی آزمون استقلال ساختار سازمانی و فساد اداری

متغیر	فساد اداری				کای-دو	سطح معنی‌داری
	رده	پایین	بالا	کل		
ساختار سازمانی	مکانیک	۴۵	۱۷	۶۲	۷/۵۲۲	۰/۰۰۶
	ارگانیک	۱۴۶	۱۲۷	۲۷۳		
	کل	۱۹۱	۱۴۴	۳۳۵		

نتایج نشان می‌دهد که آماره کای-دو برابر با ۷/۵۲۲ است. با توجه به اینکه سطح معنی‌داری برابر ۰/۰۰۶ و کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، فرض رد می‌شود و بنابراین این نتیجه به دست می‌آید که ساختار سازمانی و فساد اداری از یکدیگر مستقل نیستند.

با توجه به نتیجه حاصل از آزمون استقلال مبنی بر عدم استقلال دو متغیر، در ادامه به منظور بررسی رابطه بین ساختار سازمانی و فساد اداری از آزمون همبستگی پیرسون استفاده شده است. بنابراین فرض‌های آماری به این صورت مورد بررسی قرار می‌گیرد:

H_0 : بین نوع ساختار سازمانی و فساد اداری رابطه معنی‌داری وجود ندارد.
 H_1 : بین نوع ساختار سازمانی و فساد اداری رابطه معنی‌داری وجود دارد.
 نتایج حاصل از آزمون همبستگی در جدول شماره ۶ ارائه شده است:

جدول ۶. یافته‌های آزمون همبستگی بین ساختار سازمانی و فساد اداری

متغیرها	ضریب همبستگی پیرسون	سطح معنی‌داری	فراوانی
ساختار سازمانی- فساد اداری	۰/۷۸۲	۰/۰۰۱	۳۳۵

با توجه به نتایج جدول شماره ۶ مشخص است که ضریب همبستگی پیرسون بین دو متغیر ساختار سازمانی و فساد اداری برابر ۰/۷۸۲ و سطح معنی‌داری برابر ۰/۰۰۱ و کوچک‌تر از ۰/۰۵ است. بنابراین در این سطح صفر رد می‌شود و این نتیجه به دست می‌آید که بین نوع ساختار سازمانی و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی شهر شیراز رابطه مستقیم و معنی‌داری وجود دارد و این بدان معناست که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی بالاتر)، میزان فساد اداری نیز بیشتر است و هر چه ساختار سازمانی به ساختار ارگانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی پایین‌تر)، میزان فساد اداری کمتر است.

مطابق با فرضیه اصلی، به منظور بررسی فرضیات فرعی تحقیق نیز از آزمون همبستگی پیرسون استفاده شده که نتایج آن در جدول شماره ۷ ارائه شده است:

جدول ۷. یافته‌های آزمون همبستگی بین ساختار سازمانی و مولفه‌های فساد اداری

متغیر مستقل	متغیرهای وابسته	ضریب همبستگی	سطح معنی‌داری	فراوانی
نوع ساختار سازمانی	رفتار شغلی نامناسب	۰/۶۴۱	۰/۰۰۰	۳۳۵
نوع ساختار سازمانی	سوءاستفاده	۰/۰۱۸	۰/۷۶۲	۳۳۵
نوع ساختار سازمانی	فعالیت‌های معمول	۰/۰۲۱	۰/۷۹۷	۳۳۵
نوع ساختار سازمانی	تبعیض	۰/۶۰۹	۰/۰۰۰	۳۳۵
نوع ساختار سازمانی	سهل‌انگاری	۰/۷۳۹	۰/۰۰۰	۳۳۵

با توجه به جدول شماره ۷ این نتیجه حاصل می‌شود که ضریب همبستگی پیرسون بین نوع ساختار سازمانی و رفتار شغلی نامناسب برابر ۰/۶۴۱ و سطح معنی‌داری برابر ۰/۰۰۰ است. بنابراین فرض صفر رد می‌شود و در نتیجه بین نوع ساختار سازمانی و رفتار شغلی نامناسب در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه مستقیم و معنی‌دار وجود دارد و این بدان معناست که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی بالاتر)، میزان بروز رفتارهای شغلی نامناسب نیز بیشتر است و هر چه ساختار سازمانی به ساختار ارگانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی پایین‌تر)، میزان فساد اداری کمتر است.

ضریب همبستگی پیرسون بین نوع ساختار سازمانی و سوءاستفاده برابر ۰/۰۱۸، سطح معنی‌داری برابر ۰/۷۶۲ است. بنابراین نمی‌توان فرض صفر را رد کرد و بر این اساس بین ساختار سازمانی و میزان سوءاستفاده در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری مشاهده نشده است. همچنین ضریب همبستگی پیرسون بین دو متغیر نوع ساختار سازمانی

و میزان فعالیت‌های مجعول برابر $0/021$ و سطح معنی‌داری برابر $0/797$ است. در نتیجه نمی‌توان گفت بین ساختار سازمانی و میزان فعالیت‌های مجعول در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد.

ضریب همبستگی پیرسون بین نوع ساختار سازمانی و میزان تبعیض برابر $0/609$ و سطح معنی‌داری برابر $0/000$ است در نتیجه می‌توان گفت بین ساختار سازمانی و میزان تبعیض در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز رابطه معنی‌داری وجود دارد و این بدان معناست که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی بالاتر)، میزان تبعیض نیز بیشتر است و هر چه ساختار سازمانی به ساختار ارگانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی پایین‌تر) میزان تبعیض کمتر است.

ضریب همبستگی پیرسون بین دو متغیر نوع ساختار سازمانی و میزان سهل‌انگاری برابر $0/739$ و سطح معنی‌داری برابر $0/000$ است که مبین وجود رابطه مستقیم و معنی‌دار بین نوع ساختار سازمانی و میزان سهل‌انگاری در دستگاه‌های اجرایی منتخب شهر شیراز است و این بدان معناست که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی بالاتر)، میزان سهل‌انگاری نیز بیشتر است و هر چه ساختار سازمانی به ساختار ارگانیک گرایش بیشتری داشته باشد (امتیاز ساختار سازمانی پایین‌تر)، میزان سهل‌انگاری کمتر است.

بحث و نتیجه‌گیری

۱. محاسبات آماری نشان می‌دهد که بین نوع ساختار سازمانی و فساد اداری رابطه مستقیم و معنی‌داری وجود دارد به طوری که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری داشته باشد میزان فساد اداری نیز بیشتر است و بالعکس. در پژوهش‌های صورت گرفته دلایل گوناگونی برای فساد اداری در جوامع مختلف برشمرده شده است. فقر اقتصادی و نابسامانی‌های درآمدی کارکنان سازمان‌ها، فقر فرهنگی و عدم وجود باورهای استوار اخلاقی و نبود مقررات و قوانین بازدارنده و نظام‌های کنترلی مؤثر از زمره دلایل اصلی بروز فساد اداری است. اما مهم‌ترین دلیل

اشاعه فساد اداری، نبود ساختارهای شفاف و روشن انجام امور در سازمان‌ها است. در محیط‌های اداری غیرشفاف و مبهم، امکان کجروی‌های اداری افزایش می‌یابد و انجام رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود. بنابراین شاید به جرأت بتوان ادعا کرد که مؤثرترین و کاراترین شیوه‌های مبارزه با فساد اداری، خروج از فضای تاریک و شفاف‌سازی ساختار اداری است. تحقیقات نشان داده است که ساختار سازمانی با فساد اداری رابطه دارد به گونه‌ای که در سازمان‌های دارای بوروکراسی عریض و طولیل میزان فساد بیشتر است. بنابراین امکان بروز فساد در سازمان‌هایی با ساختار مکانیک در مقایسه با ساختار ارگانیک بیشتر است.

۲. با توجه به تجزیه و تحلیل داده‌ها مشخص شد که بین نوع ساختار سازمانی و رفتار شغلی نامناسب رابطه مستقیم و معنی‌داری وجود دارد به گونه‌ای که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک گرایش بیشتری داشته باشد احتمال بروز رفتارهای شغلی نامناسب نیز بیشتر است و بالعکس.

بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته درباره علل بروز فساد اداری می‌توان گفت کاهش کنترل درونی در نتیجه منفعت‌طلبی گروهی، منجر به ایجاد فساد اداری می‌شود. در سازمانی با گرایش‌های مادی، افراد به منظور تامین نیازهای خود به رقابت ناسالم روی آورده و به رفتارهای غیرقانونی و نامناسب دست می‌زنند. در سازمانی که ساختار آن مکانیک بوده و بین کارکنان نابرابری وجود داشته باشد و عدالت حاکم نباشد، راه‌های قانونی و مشروع برای رسیدن به اهداف، مسدود به نظر می‌رسد و با شکل‌گیری چنین شرایطی طبیعی است که در عرصه رقابت‌های اجتماعی ناعادلانه، افراد تلاش کنند از طریق مسیرهای نامناسب و غیرقانونی به مقاصد شخصی دست یابند که این امر حکایت از یک جهش اجتماعی برای بروز فساد در جامعه دارد. در سازمان‌های مکانیک به دلیل اینکه سلسله مراتب زیادی وجود دارد و بین کارکنان و مدیران، واسطه‌های زیادی قرار گرفته و روابط اداری شفاف نیست، زمانی که افراد شرایط سازمان را به گونه‌ای می‌یابند که آزادانه بتوان در آن هرگونه عملی را مرتکب شد بی‌آنکه نظارتی بر اقدامات آنها صورت بگیرد، با ارتکاب رفتارهای نامناسب شغلی در محیط کار در پی

کسب منافع و اهداف شخصی خود، قوانین سازمانی را زیر پا گذاشته و پا به عرصه فساد اداری می‌گذارند.

۳. با توجه به محاسبات آماری این پژوهش، بین دو متغیر نوع ساختار سازمانی و میزان سوءاستفاده رابطه معنی‌داری مشاهده نشد. با این حال ۴۹/۹ درصد از کارکنان ابراز کرده‌اند که سوءاستفاده در حد متوسط و بیش از حد متوسط در سازمان آنها وجود دارد. در سازمان‌های ارگانیک سطوح سلسله‌مراتبی به پایین‌ترین حد خود کاهش می‌یابد و بین مدیران و کارکنان واسطه‌های زیادی وجود ندارد و ارتباطات به طور مستقیم و شفاف بین مدیران و کارکنان صورت می‌گیرد. زمانی که سازمان‌ها هزینه‌هایی را به منظور آموزش یا تحصیل کارکنان خود فراهم می‌آورند و از این طریق بخشی از نیازهای کارکنان خود را تامین می‌کنند، افراد برای پیشبرد اهداف شخصی خود، به دنبال سوءاستفاده از منابع سازمان نمی‌روند. عدم وجود ارتباط مشاهده شده بین نوع ساختار سازمانی و سوءاستفاده و در عین حال وجود میزان سوءاستفاده بالا در سازمان‌های مورد بررسی، مبین این موضوع است که در سازمان‌های ایرانی ساختار سازمان چه ارگانیک باشد و چه مکانیک، کارکنان سازمان‌ها به دنبال سوءاستفاده از امکانات اداری و عنوان و مقام شغلی خود هستند. بنابراین احتمالاً علت این امر چیزی غیر از نوع ساختار سازمانی بوده و به شرایط فرهنگی و اقتصادی افراد بر می‌گردد.

۴. با توجه به تجزیه و تحلیل داده‌ها مشخص شد که نمی‌توان گفت بین ساختار سازمانی و میزان فعالیت‌های مجعول رابطه معنی‌داری وجود دارد. جعل اسناد و مدارک به منظور دستیابی به اهداف، تسهیل در اجرای قوانین، تسریع در انجام امور قانونی، فرار از قانون و دسترسی غیر قانونی به منابع درآمد صورت می‌گیرد و این موضوع نه تنها در داخل ایران بلکه در سطح بین‌المللی نیز به شدت رواج دارد. در سازمان‌هایی که از ساختار مکانیک برخوردارند به نیازهای کارکنان توجه می‌شود و تصمیمات در رأس هرم سازمان صورت می‌پذیرد. بنابراین افراد برای دستیابی به اهداف خود و فرار از قانون و همچنین دسترسی غیر قانونی به منابع درآمد، مرتکب جعل اسناد و مدارک می‌شوند و به فعالیت‌های مجعول دست می‌زنند. دلیل عدم وجود رابطه بین ساختار

سازمانی و میزان فعالیت‌های مجعول در دستگاه‌های اجرایی شهر شیراز را این‌گونه می‌توان توضیح داد که با توجه به اینکه ۳۹/۵ درصد از افراد، وضعیت فعالیت‌های مجعول را متوسط و بیش از متوسط ارزیابی کرده‌اند، می‌توان گفت بدون در نظر گرفتن نوع ساختار سازمانی در ایران، افراد به منظور تسریع پیشبرد اهداف خود به جعل اسناد روی می‌آورند و این معضل ممکن است ریشه در مسائل فرهنگی ایران داشته باشد.

۵. بر اساس نتایج حاصل از بررسی فرضیات تحقیق مشخص شد که بین نوع ساختار سازمانی و میزان تبعیض در دستگاه‌های اجرایی شهر شیراز رابطه مستقیم و معنی‌داری وجود دارد به طوری که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک‌گرایش بیشتری داشته باشد میزان تبعیض نیز بیشتر می‌شود و بالعکس.

در سازمان‌های ارگانیک بر خلاف سازمان‌های مکانیک، کارکنان رده پایین این اختیار تصمیم‌گیری دارند و از سوی مدیریت سازمان این تمایل وجود دارد که تصمیم‌گیری تا پایین‌ترین حد ممکن ساختار سلسله‌مراتب وجود داشته باشد. نکته قابل ذکر این است که مدیران واحدهای عملیاتی در سازمان‌های ارگانیک اجازه مشارکت در برنامه‌ریزی استراتژیک را نیز دارند و همچنین به کارکنان سازمان اجازه داده می‌شود که کار را به نحوی که تشخیص می‌دهند مناسب است به انجام برسانند. با توجه به اینکه در سازمان‌های ارگانیک، همگی کارکنان حق مشارکت در تصمیم‌گیری دارند و برای تمامی کارکنان ارزش قائل می‌شود بنابراین به منظور حفظ این ارزش تلاش بر این است که از رفتارهایی از قبیل تبعیض در پرداخت و توزیع حقوق و مزایا و تبعیض در توزیع فرصت‌های شغلی اجتناب شود.

۶. با توجه به نتایج مشخص شد بین نوع ساختار سازمانی و میزان سهل‌انگاری، رابطه مستقیم و معنی‌داری وجود دارد به گونه‌ای که هر چه ساختار سازمانی به ساختار مکانیک‌گرایش بیشتری داشته باشد میزان فساد اداری نیز بیشتر می‌شود و بالعکس. بر خلاف سازمان‌های ارگانیک، در سازمان‌هایی که ساختار مکانیک دارند رده‌های میانی و واسطه‌های زیادی وجود دارد که موجب می‌شوند دستیابی به اهداف سازمان مورد

تردید قرار بگیرد و افراد در راستای اجرایی شدن اهداف سازمان سهل‌انگاری کنند. هر چند مدیران سازمان‌های مکانیک نسبت به اموری که در واحد زیر نظر آنها انجام می‌شود بسیار متخصص و خبره‌اند اما نسبت به آنچه خارج از واحد آنها رخ می‌دهد ایده و نظری ندارند و این امر منجر به این مسئله می‌شود که آنها از نحوه کار کارکنان به خوبی اطلاع نداشته باشند و در پی آن، فرصتی برای کم‌کاری و سهل‌انگاری فراهم شود.

پیشنهادها

۱. اینکه ۵۲/۸ درصد از افراد مورد بررسی در این پژوهش، نمره نوع ساختار سازمانی را زیاد و خیلی زیاد ارزیابی کرده‌اند، بدین معناست که به طور کلی سازمان‌های مورد بررسی از ساختار مکانیک برخوردارند. با توجه به اینکه ساختار مکانیک در مقایسه با ساختار ارگانیک، با فساد اداری بیشتری همراه است، به منظور تغییر ساختار سازمانی به سمت ساختاری ارگانیک‌تر و در نتیجه کاهش میزان فساد اداری پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- به کارکنان رده پایین اختیار تصمیم‌گیری داده شود و از سوی مدیران ارشد سازمان این تمایل وجود داشته باشد که تصمیم‌گیری تا پایین‌ترین حد ممکن ساختار سلسله مراتب وجود داشته باشد.
- سطوح سلسله مراتبی سازمان، به پایین‌ترین حد خود کاهش داده شود و واسطه‌های زیاد بین مدیران و کارکنان حذف شود.
- جزییات اهداف برای واحدهای مختلف مشخص شود و افراد به ارائه پیشنهادها در پیش‌بینی و دستیابی به اهداف آینده تشویق شوند تا بدین ترتیب رسیدن به اهداف بیشترین اهمیت را برای کارکنان داشته باشد.
- کارکنان تا حدی آزادی عمل داشته باشند و این‌گونه نباشد که تنها کار خود را به همان نحوی که به آنها گفته شده به انجام برسانند. نظرات آنها درباره تصمیم‌گیری در مورد رویه‌های سازمانی مورد توجه قرار گیرد. کارکنان سازمان

- اجازه داشته باشند کار را آن طور که مناسب می‌دانند انجام دهند.
- سازمان از صرف هزینه‌هایی که به کارکنان امکان تحصیل و آموزش می‌دهد، دریغ نکند. آموزش کارکنان و به‌روز کردن اطلاعات‌شان منجر به توانمندتر شدن آنها می‌شود.
 - موانع فیزیکی که مانع ارتباط مستقیم کارکنان یک واحد می‌شود، حذف شوند. ارتباط بین کارکنان واحدهای مختلف از راه‌های متفاوتی مانند تلفن و ایمیل تسهیل شود و کارکنان برای صحبت با همکاران یا مدیران خود در مورد مسائل مختلف سازمان آزادی کامل داشته باشند.
۲. با توجه به اینکه بین نوع ساختار سازمانی و رفتار شغلی نامناسب رابطه مستقیم و معنی‌داری وجود دارد، به منظور کاهش رفتارهای شغلی نامناسب پیشنهاد می‌شود برای شناسایی کارکنانی که در ساعات موظف کاری، خدمت خود را ترک یا تعطیل کرده‌اند از کنترل و بازرسی‌های دوره‌ای و نامحسوس استفاده شود. همچنین کنترل زمان ورود و خروج به محیط کار، ضمن اعطای پاداش‌های مالی و غیر مالی به کارکنانی که در زمان مقرر در محل کار حاضر شده و تا پایان ساعت کاری به فعالیت مشغول هستند می‌تواند بسیار مؤثر باشد.
۳. با توجه به اینکه ۴۹/۹ درصد از افراد ابزار کرده‌اند میزان سوءاستفاده، متوسط و بیش از متوسط است، برای کاهش میزان سوءاستفاده پیشنهاد می‌شود با کسانی که از مقام و عنوان و موقعیت شغلی خود به منظور پیشبرد اهداف شخصی سوءاستفاده می‌کنند، برخورد جدی نظیر انفصال خدمت، انتقال محل خدمت و تنزیل پست سازمانی صورت بگیرد.
۴. با توجه به اینکه ۳۹/۵ درصد افراد بیان کرده‌اند وضعیت بروز فعالیت‌های مجعول، متوسط و بیش از متوسط است، توصیه می‌شود با به‌کارگیری ساز و کارهایی از قبیل استعمال مستقیم از سازمان‌های متبوع و استفاده از تجهیزاتی به منظور شناسایی اسناد جعلی، میزان استفاده از سند مجعول به حداقل خود کاهش یابد.
۵. از آنجا که بین نوع ساختار سازمانی و میزان تبعیض، رابطه مستقیم و معنی‌داری

وجود دارد، برای کاهش میزان تبعیض پیشنهاد می‌شود پرداخت و توزیع حقوق و مزایا عادلانه و مبتنی بر تخصص و میزان بهره‌وری افراد باشد. همچنین پیشنهاد می‌شود استخدام و جذب نیروی انسانی از راه‌هایی صورت بگیرد که اعمال نظرهای شخصی مؤثر بر جذب افراد در این زمینه به حداقل خود کاهش یابد.

۶. با توجه به رابطه مستقیم نوع ساختار سازمانی و میزان سهل‌انگاری پیشنهاد می‌شود امکان برقراری ارتباط مستقیم ارباب رجوع با مدیران سازمان وجود داشته باشد تا در صورتی که کارکنان به شکایات ارباب رجوع رسیدگی نکنند امکان انتقال این موضوع به مدیران میسر باشد.

محدودیت‌های تحقیق

- مهم‌ترین محدودیت‌هایی که محقق در انجام این پژوهش با آنها روبه‌رو بوده عبارت‌اند از:
۱. عدم استقبال افراد از پاسخگویی به سوالات پرسشنامه‌های تحقیق.
 ۲. تعدد دستگاه‌های مورد بررسی و زمان‌بر بودن توزیع و جمع‌آوری پرسشنامه‌ها.
 ۳. محدودیت ذاتی ناشی از تحقیقاتی که با استفاده از پرسشنامه انجام می‌شود.
 ۴. عدم تکمیل برخی از پرسشنامه‌ها به صورت کامل از سوی پاسخ‌دهندگان.

منابع

- اچ‌هال، ریچارد (۱۳۸۶). ساختار، فرایند و ره آوردها، ترجمه دکتر علی پارسائیان و دکتر سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دوم.
- اعرابی، سید محمد (۱۳۷۶). سازمان و مدیریت، تهران، دفتر پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
- امیری عبدالرضا (۱۳۷۹). بررسی ریشه‌های ساختاری تعارض در سازمان‌های ماشینی؛ پژوهشی در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران: پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- امیدی، علیرضا، حمیدی، مهرزاد، خبیری، محمد و صفری، سمانه (۱۳۸۵). ارتباط بین ساختار سازمانی و خلاقیت مدیران ستادی سازمان تربیت بدنی، نشریه حرکت، شماره ۳۳.
- تاتدی، ویتور (۱۳۷۸). مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات

- سیاسی و اقتصادی، بهمن و اسفند، جلد ۱۴، شماره ۱۵۰.
- تانزی، ویتو (۱۳۸۳). فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار، ترجمه عزیز کیانوند، تهران، دفتر نشر پژوهش‌های فرهنگی.
- حیبی، نادر سال چاپ؟؟؟؟). فساد اداری، (محل چاپ؟؟؟؟)، انتشارات وثقی، چاپ اول.
- حسینی، خداداد. فرهادی نژاد، سید محمد و محسن (۱۳۸۰). بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن. مدرس، دوره ۵، شماره ۱.
- رابینز، استیفن پی (۱۳۷۶). تئوری سازمان (ساختار، طراحی، کاربردها)، ترجمه مهدی الوانی و حسین دانایی‌فرد، تهران، نشر موج، چاپ اول.
- _____ (۱۳۸۶). مدیریت رفتار سازمانی، ترجمه سید محمد اعرابی و علی پارسائیان، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، جلد سوم، چاپ چهارم.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۷۹). توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار، جلد اول.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴). برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ اول.
- صفری، سعید و نایبی، حمیدرضا (۱۳۸۰). رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد، مجموع مقالات انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، چاپ اول.
- عباس زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، چاپ اول.
- فراهانی، حرآبادی، مجیدی (۱۳۸۴). بررسی رابطه بین ساختار سازمانی و توانمندسازی کارکنان؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.
- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲). مبارزه با فساد اداری، تهران، پژوهشکده امام خمینی (ره).
- مورهد، گریفین (۱۳۸۳). رفتار سازمانی، ترجمه سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران، مروارید، چاپ هفتم.
- نصر اصفهانی، علی (۱۳۸۶). مدیریت رفتار گروهی، اصفهان، جهاد دانشگاهی اصفهان.
- نوروزی، محمدرضا (۱۳۸۵). اصول و مبانی سازمان‌های مجازی، تهران، انتشارات دانش.
- هیچ، مری جو و آن ال. کانلیف (۱۳۸۹). نظریه سازمان: مدرن، نمادین - تفسیری و پست مدرن، ترجمه دکتر حسن دانایی‌فرد، تهران، موسسه کتاب مهربان نشر، چاپ اول.

هیکس. هربرت، جی.سی.ری.گولت (۱۳۷۹). تئوری سازمان و مدیریت (کلیات و مفاهیم)، تهران، انتشارات اطلاعات، جلد اول، چاپ دوم.

Arnold, J.A., Arad, S., Rhoades, J.A., And Drasgow, F(2000). The Empowering Leadership Questionnaire: The Construction And Validation Of A New Scale For Measuring Leader Behaviors. *Journal Of Organizational Behavior*, 21 (3): 249–265.

Daft, R., & Lengel, R(1986). Organizational Information Requirements, Media Richness And Structural Design. *Management Science*, 32 (5): 554–571

Drabek Z, Payne W. The Impact Of Transparency On Foreign Direct Investment, Staff Working Paper 1999world Trade Organization, Economic, Research And Analysis Division

Fredrickson, J.W (1986). The Strategic Decision Process And Organizational Structure. *Academy Of Management Review*, 11 (2): 280–297.

Galbraith, J.R (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading, Ma: Addison Wesley.

Gupta S, Davoodi H, Alonso-Terme R. Does Corruption Affect Income Inequality And Poverty? *Imf Working Paper 1998; No. 79*. Washington: International Monetary Fund.

Hage, J (1965). An Axiomatic Theory Of Organization. *Administrative Science Quarterly*, 10: 289–320

Kast , S.J. And Rosenzweig, G.B (1985). "Conveying More (Or Less) Than We Realize: The Role Of Impression Management In Feedback Seeking", *Organizational Behavior And Human Decision Processes*, Vol. 53, Pp. 310-34.

Lambsdorff Jg. *Corruption Perceptions Index: Framework Document* , Transparency International (Ti) And University Of Passau 2004. ; 65.

Mohabat Khan , D (2006). "The Politics Of One-Sided Adjustment In Africa", *Journal Of Black Studies*, Vol. 30 No. 4, Pp. 515-33.

Peter Kimuyu (2007). Corruption, Firm Growth And Export Propensity In Kenya, International Journal Of Social Economics Vol. 34 No. 3, Pp. 197-217

Sonia Cruz And Joaquín Camps (2003). Organic Vs. Mechanistic Structures Construction And Validation Of A Scale Of Measurement, Management Research, Vol. 1, No. 1 (Winter 2002–3), Pp. 111–123

Tanzi V, Davoodi H. Corruption, Growth And Public Finances, Imf Working Paper 2000; No. 116. Washington: International Monetary Fund.

Wescott, J (2005). "Corruption And Political Development: A Cost-Benefit Analysis", In Heidenheimer, A., Johnston, M. And Levine, V. (Eds), Political Corruption. A Handbook, Transaction Publishers, Brunswick, Nj.

رهیافت‌های پایش سیاست‌های اجتماعی و کاربرد آنها در برنامه‌های توسعه و بودجه

محمدجواد حق‌شناس^۱

پایش در اجرای موفق سیاست‌ها نقشی بی‌بدیل دارد. این موضوع به‌ویژه در مورد سیاست‌های اجتماعی از اهمیتی خاص برخوردار است زیرا سیاست‌های اجتماعی به دلیل گستره و عمق تأثیر نیازمند مراقبت بیشتری هستند. به منظور پایش سیاست‌های اجتماعی، رویافت‌های مختلفی ارائه شده که در این میان، چهار رویافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، تمیزی اجتماعی، آزمون اجتماعی و سنتز پژوهش و عمل مورد توجه بیشتری قرار گرفته‌اند. با توجه به خلأ مبانی نظری درباره این رویافت‌ها و نیز تأثیر آنها در بهبود نتایج سیاست‌های اجتماعی، در مقاله حاضر سعی شده است با روش توصیفی - تحلیلی علاوه بر معرفی این رویافت‌ها و نقاط ضعف و قوت آنها، میزان توجه و کاربردشان در پایش قوانین بودجه و برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گیرد. یافته‌ها نشان می‌دهد عدم شناخت و به‌کارگیری رویکردهای نوین پایش، یکی از علل مهم عدم دستیابی قوانین بودجه و برنامه‌های توسعه به اهداف تعریف شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌های اجتماعی؛ رویافت‌های پایش؛ قانون بودجه؛ برنامه‌های توسعه

^۱ دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور؛
Email: haghshenass@ut.ac.ir

مقدمه

ظهور دولت رفاه در غرب، دگرگونی عمده‌ای در نقش و کارویژه‌های دولت ایجاد کرد. پیش از این به دلیل سیطره اقتصاد بازار آزاد، دولت مجاز به دخالت در اقتصاد و توزیع درآمد و ثروت نبود اما با بروز مشکلات اجتماعی از جمله بیکاری و فقر و شکل‌گیری نظریه اقتصاد کینزی که معتقد به دخالت دولت در اقتصاد به منظور حل مسائل اقتصادی و اجتماعی بود، دولت رفاه به تدریج بروز و قوام پیدا کرد.

ادعای اصلی سیاست اجتماعی دولت رفاه آن بود که دولت مدرن می‌تواند از قدرت سیاسی خود برای تغییر وضعیت نیروهای بازار استفاده کند. دهه‌های ۷۰-۱۹۴۰ «دوران طلایی» دولت رفاه نامیده شد که دوره خوش‌بینی نسبت به رشد دموکراتیک و متوازن سرمایه‌داری به شمار می‌رفت. در این دوره دولت رفاه دو نوع اقدام اساسی انجام داد: اول تامین خدمات اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت، مسکن و تامین اجتماعی. دوم تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی نظیر اتخاذ سیاست‌های مالیاتی، تصویب قانون کار و قوانین حمایت از مصرف‌کننده و اجباری کردن آموزش در دوره‌های ابتدایی و متوسطه و ...

در دهه شصت میلادی، توجه محافل آکادمیک و سیاسی به سیاست‌های اجتماعی از چارچوب محدود چگونگی مداخله دولت در رفاه اجتماعی فراتر رفت و مبانی نظری دولت و جامعه و عوامل ساختاری نابرابری و بروز فقر را دربرگرفت. این سوال مطرح شد که اگر رفاه شهروندان در وهله اول تحت تأثیر فعالیت‌های خود آنان و ساختارهای اقتصادی- اجتماعی موجود است، سیاست‌های حمایتی دولت چه تأثیری بر این مجموعه می‌گذارد. در این ارتباط، نگرش‌های مختلف، مباحثی را درباره قلمروهای حداقل و حداکثر مداخله دولت مطرح کردند. تامین اجتماعی، سلامتی و بهداشت و حمایت‌های اجتماعی از سالمندان، کودکان و معلولان به عنوان قلمرو حداقل به رسمیت شناخته شد. اما بسیاری از نظریه‌پردازان، سیاست اجتماعی و مسکن و اشتغال و آموزش را با توجه به نقش آنها در تامین نیازهای پایه‌ای شهروندان در قلمرو سیاست اجتماعی در نظر گرفتند (خاتم، ۱۳۸۱).

در سال‌های ابتدایی دوران طلایی به تدریج دانش جدیدی با عنوان سیاست‌گذاری عمومی رشد و گسترش پیدا کرد و با سلطه اقتصاد کینزی به اوج رونق و شکوفایی خود رسید. این

گرایش آکادمیک به عنوان دانشی برخاسته از دولت رفاهی، روش‌ها و رویکردهایی را برای حل مسائل عمومی به طور عام و مسائل اجتماعی به طور خاص و دستیابی به اهداف ترسیم‌شده پیش روی تصمیم‌گیران، مجریان و ارزیابان دولتی قرار داد. طی چند دهه رهیافت‌ها، رویکردها و روش‌های مختلفی از سوی این رشته بسط و توسعه یافت که توانست بسیاری از مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را حل کند. با این حال از دهه ۱۹۸۰ به این سو، با سلطه نگرش نتولیبرالی، قلمرو سیاستگذاری عمومی دچار محدودیت شد اما تا امروز همچنان به عنوان رویکردی بدیل، مورد توجه تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان دولتی و دانشگاهی قرار دارد.

رویکرد مرحله‌ای که طبق آن سیاستگذاری به مراحل مختلفی تقسیم می‌شود از شناخته‌شده‌ترین رویکردها در این دانش محسوب می‌شود. به عنوان مثال چارلز جونز به عنوان یکی از مبدعان این رویکرد، پنج مرحله برای چرخه سیاستگذاری در نظر می‌گیرد که شامل تعریف مسئله، ارائه راه‌حل‌ها، انتخاب راه‌حل، اجرا و ارزیابی است (وحید، ۱۳۸۲). هریک از این مراحل نیز خود شامل مراحل مختلفی است. به عنوان مثال در تعریف، مشکل احساس آن، شناسایی، ایجاد اجماع بر روی تعریف آن و ... از مراحل است که باید مورد بررسی قرار گیرد. یکی از مراحل مهم در فرآیند سیاستگذاری که در متون مربوطه به آن توجه ویژه‌ای شده، پایش^۱ است. پایش، وجه تمایز مهمی با سایر مراحل سیاستگذاری دارد به این معنا که در تمامی مراحل از تدوین و اتخاذ سیاست گرفته تا اجرای آن، نقش ایفا می‌کند. اطلاعاتی که پایش در اختیار تحلیلگران قرار می‌دهد منبع مهمی برای ارزیابی سیاست‌ها و شناسایی مشکلات آنهاست. با توجه به اهمیت این کارکرد، امروزه تحلیلگران اهمیت بسیاری برای پایش سیاست‌ها قائل‌اند و از رهیافت‌های نوین در پایش استفاده می‌کنند در حالی که این موضوع در کشور ما چندان جدی گرفته نشده است.

سیاست‌های اجتماعی به دلیل ماهیت خاص‌شان با محیط اجتماعی پویا و در حال دگرگونی دائمی سر و کار دارند و به همین دلیل نیازمند کنترل بیشتری هستند چرا که پایش آنها در عین آنکه اهمیت مضاعفی دارد از دشواری بیشتری برخوردار است. در سه دهه گذشته، برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی مختلفی از جمله قوانین توسعه، تصویب و اجرا شده‌اند اما بر اساس اسناد

موجود، میزان موفقیت بسیاری از آنها در دستیابی به اهداف ترسیم شده مطلوب نبوده است. هرچند این مشکل دلایل متعددی دارد اما بررسی ابعاد آن از منظر سیاستگذاری نشان می‌دهد در بسیاری از برنامه‌ها، خلأ رویکرد مناسب به پایش وجود داشته است. علی‌رغم این نکته که به منظور افزایش ضریب اطمینان اجرای درست برنامه‌ها و سیاست‌ها، نهادها و سیستم‌های نظارتی در قانون، پیش‌بینی شده اما فقدان رویکرد تئوریک مناسب نسبت به مبانی پایش، باعث کاهش میزان موفقیت آنها شده است.

پایش سیاست‌های اجتماعی مستلزم تدوین شاخص‌های مناسب و دقیق برای سنجش آنهاست که عدم توجه به این مقوله، منجر به شکل‌گیری اطلاعات نادرست در زمینه سیاست‌ها می‌شود. در واقع پایش بدون شاخص، امکان‌پذیر نیست و دستیابی به شاخص‌های درست و دقیق، مستلزم مطالعه مبانی نظری لازم برای تدوین این شاخص‌ها است. به نظر می‌رسد عدم موفقیت بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌ها در کشور ما ناشی از عدم وجود شاخص‌های معتبر برای کنترل و پایش باشد که نمونه آن عدم دستیابی به اهداف تعریف شده در برنامه‌های مختلف توسعه و بودجه سالانه است. این موضوع سبب می‌شود بسیاری از مشکلات برنامه‌های نخست در سیاست‌ها و برنامه‌های بعدی نیز دیده شود.

با توجه به اهمیت این موضوع، در مقاله حاضر تلاش بر این بوده تا به این سوالات پاسخ داده شود که به منظور پایش سیاست‌های اجتماعی چه رهیافت‌هایی ارائه شده است، ویژگی این رهیافت‌ها چیست و خلأهای موجود در پایش سیاست‌ها در کشورمان بر اساس این رهیافت‌ها کدام است؟

بر این اساس در ابتدا اهمیت و کاربرد پایش در اجرای سیاست‌های اجتماعی مورد بحث قرار گرفته و پس از آن چهار رهیافت عمده مربوط به پایش سیاست‌های اجتماعی، معرفی شده و سرانجام ساز و کارهای پایش برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه در جمهوری اسلامی ایران مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

اهمیت و کاربرد پایش در اجرای سیاست‌های اجتماعی

امروزه نقش دولت‌ها در زندگی اغلب جوامع، بی‌بدیل است و به همین دلیل سیاست‌های

اعمالی از سوی دولت می‌تواند وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را دستخوش دگرگونی جدی کند. دولت‌ها در تنظیم و اجرای سیاست‌های اجتماعی نیز نقش پررنگی ایفا می‌کنند. در عرصه عمل، بسیاری از این سیاست‌ها از بازدهی و اثربخشی مناسب برخوردار نیستند که این موضوع دلایل مختلفی دارد. عدم کنترل و پایش از مهم‌ترین دلایل این امر است و به همین دلیل لزوم پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌ها احساس می‌شود. از این روست که جوامع مختلف اقدام به طراحی ساختارهای نظارتی می‌کنند تا بتوانند روند اجرای قوانین و سیاست‌ها را کنترل و پایش کنند؛ در این بین پایش سیاست‌های اجتماعی به دلیل میزان و سطح تأثیر آن، حائز اهمیت دوچندان است.

هدف نهایی تمامی سیاست‌های اجتماعی سامان‌بخشی به نظام اجتماعی و بهبود وضعیت گروه‌های مختلف اجتماعی است. با توجه به این تأثیرات و با در نظر گرفتن این نکته که تدوین و اجرای اغلب سیاست‌های اجتماعی نیازمند تخصیص اعتبار و بودجه زیادی است، دقت در راستای شناسایی نقاط ضعف و برطرف کردن آنها به منظور دستیابی به اهداف ترسیم شده ضروری است؛ به این دلیل است که ضرورت پایش سیاست‌ها احساس می‌شود. دانش مدیریت از دیرباز به اهمیت کنترل و پایش واقف بوده و معتقد است اگر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی را یکی از پایه‌های مدیریت در نظر بگیریم، قطعاً کنترل، پایه دیگر آن را تشکیل می‌دهد (کریتنر، ۱۹۸۹: ۵۹۴). صاحب‌نظران علوم سیاسی نیز پایش و کنترل را یکی از زیرمجموعه‌های سیاستگذاری عمومی تلقی می‌کنند (دان، ۱۳۸۳). از آنجا که اداره جامعه نیازمند برنامه‌ریزی است، اجرای درست برنامه‌ها برای دستیابی به اهداف تعریف شده، مستلزم اعمال پایش است. در واقع پایش، اطلاعات مربوط به فرآیند اجرا را در اختیار کنترل داده و کنترل از طریق تجویز اقدامات اصلاحی، حین و پس از اجرای برنامه‌ها، برنامه‌ریزی را کامل می‌کند.

تعاریف مختلفی از پایش ارائه شده است اما به طور خلاصه می‌توان آن را فرآیند سیاستی-تحلیلی در زمینه تولید اطلاعات درباره علل و پیامدهای سیاست‌های عمومی (همان) تعریف کرد. در واقع پایش، فرآیند تطبیق عملیات انجام شده با فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده است. کنترل نیز شباهت زیادی به پایش دارد با این تفاوت که در کنترل، اعمال تغییر نیز انجام می‌شود. در کنترل، استاندارد یا شاخصی برای اندازه‌گیری عملکرد تعیین می‌شود و بعد از آن

عملکرد، اندازه‌گیری شده و با استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه می‌شود. در این حالت، دو نتیجه به دست می‌آید؛ ممکن است عملکرد طبق شاخص‌ها باشد که ادامه پیدا می‌کند یا از آن، انحرافی صورت گرفته باشد که اقدامات اصلاحی انجام خواهد شد (روشنی، ۱۳۸۵: ۹۳-۹۴). کنترل در سه مرحله پیش از اجرا، حین اجرا و پس از اجرا صورت می‌گیرد که دو مرحله اول آن به نوعی با پیش اشتراک دارد. در مدیریت نوین، کنترل در حین اجرا یا پیش، اهمیت زیادی پیدا کرده است. دیگر نمی‌توان منتظر ماند تا سیاستی اجرا شده و آنگاه نواقص آن برطرف شود بلکه در هر مرحله از اجرای سیاست باید تطابق برنامه با شاخص‌ها را مورد بررسی قرار داد.

همانطور که پیشتر بیان شد سیاست‌های اجتماعی به دلیل آنکه با پدیده‌های پویای اجتماعی سر و کار دارند باید با استفاده از رویکردهای نوین، تحت پایش و کنترل قرار بگیرند. دلیل این امر را می‌توان در چیزی جست‌وجو کرد که الکوک درباره آن گفته است سیاست اجتماعی فقط محدود به اصول علمی و مطالعات دانشگاهی نیست بلکه به اقدامات اجتماعی در جهان واقعی هم اشاره دارد و برای توضیح اقداماتی است که به رشد بهینه زندگی انسان‌ها کمک می‌کند (الکوک، ۱۹۹۷).

سیاست‌های اجتماعی توسط سازمان‌ها به مرحله اجرا در می‌آید. به اعتقاد صاحب‌نظران علم مدیریت و برنامه‌ریزی، با توجه به تاکید بر انعطاف و نوآوری در سازمان‌های نوین، امکان اعمال کنترل دقیق بر سیاست‌ها و عملکردهای سازمانی دشوارتر شده است. این دو ویژگی می‌تواند سازمان‌ها را با این خطر مواجه کند که به رفتارهایی متمایل شوند که به درستی و سلامت آنها لطمه وارد کند (سایمون، ۱۹۹۵: ۸۰). بنابراین لازم است پایش با دقت بیشتر و با رویکردهای نوین انجام شود.

پایش در معنای کلی و پایش سیاست‌های اجتماعی در مفهوم خاص آن دارای کارکردهای مهمی است که از میان آنها می‌توان حداقل به این موارد اشاره کرد: تطبیق، ممیزی، حسابرسی و توضیح.

- تطبیق به این معناست که آیا اقدامات مجریان، کارکنان اداری و سایر گروه‌های ذی‌نفع با استانداردها و فرآیندهای مشخص و تحمیل شده توسط قانون‌گذاران،

- نهادهای تنظیم‌کننده و سازمان‌های حرفه‌ای مطابقت دارند یا خیر.
- ممیزی میزان تحقق منافع و خدمات در نظر گرفته شده برای گروه‌های هدف و نیز طرفین ذی‌نفع را بررسی می‌کند تا ببیند آیا این خدمات در دسترس آنها قرار گرفته است یا خیر.
- حسابرسی، میزان تغییرات اجتماعی و سیاسی را اندازه‌گیری می‌کند که در طول زمان از اجرای سیاست‌های عمومی و برنامه‌ها حاصل شده و اطلاعات آن از طریق پایش به دست آمده است.
- توضیح به معنای تشریح چرایی اختلاف نتایج و پیامدهای سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ها است (دان، ۱۳۸۳).

به این ترتیب می‌توان گفت پایش، با نشان دادن مشکلات موجود در عرصه طراحی و اجرای سیاست‌ها امکان رفع موانع موجود را برای دستیابی گروه‌های هدف به خدمات ارائه شده از سوی دولت و در نتیجه رضایت آنها فراهم می‌کند و این مهم‌ترین کاربرد پایش محسوب می‌شود. از این رو لازم است رهیافت‌ها و مدل‌های نوین در این حوزه معرفی شده و با در نظر گرفتن ویژگی‌های نظام اجتماعی مورد استفاده قرار گیرند.

انواع کنترل و رهیافت‌های پایش سیاست‌های اجتماعی

صاحب‌نظران بر اساس رویکردهای مختلف، پایش و کنترل را دسته‌بندی کرده‌اند. برخی از حیث زمانی آن را به سه دسته تقسیم کرده‌اند؛ کنترل گذشته‌نگر یا پیش‌برنده (قبل از اجرا)، کنترل زمان وقوع یا غربالی، کنترل آینده‌نگر یا پس از عمل (الوانی، ۱۳۸۸ و طالقانی، ۱۳۸۵). گروهی دیگر از منظر مرجع کنترل، آن را به کنترل درونی و کنترل بیرونی تفکیک کرده‌اند (رخشنده‌رو، ۱۳۷۸: ۱۵۰). استونر نیز کنترل را به چهار دسته تقسیم می‌کند: کنترل پیش از عمل، کنترل سکانی، کنترل تفکیکی و کنترل بعد از عمل. به نظر وی کنترل پیش از عمل عبارت است از روشی که بدان وسیله، پیش از انجام یک عمل یا اقدام، فرد نسبت به وجود امکانات و منابع مالی و انسانی اطمینان حاصل می‌کند. بودجه مالی مرسوم‌ترین ابزار

کنترل پیش از عمل است (استونر، ۱۳۷۵: ۱۲۶۴-۱۲۶۵). به طور کلی این نوع کنترل هنگامی مؤثر است که مدیر قادر به کسب به موقع و دقیق اطلاعات باشد و از تغییرات محیطی و پیشرفت طرح‌ها در راستای نیل به اهداف مطلوب آگاه باشد. در این نوع کنترل، به سبب عدم برنامه‌ریزی صحیح و فقدان منابع کافی گاهی انحرافات پدید می‌آید (رضائیان، ۱۳۶۹: ۲۴۳). به اعتقاد استونر، کنترل سکانی^۱ که آن را کنترل آینده‌نگر^۲ هم می‌نامند، به این منظور اعمال می‌شود که بتوان موارد انحراف از استاندارد را تعیین کرد و پیش از اینکه به نتایج ناگواری بیانجامد، اقدامات اصلاحی لازم را انجام داد. وجه تسمیه این اصطلاح این است که ناظر همانند ناخدای کشتی، سکان را در دست دارد و اجازه نمی‌دهد سازمان از مسیر خود خارج شود.

کنترل نوع سوم، کنترل تفکیکی است و طبق تعریف، فرآیندی است که از طریق آن جنبه‌های خاصی از اقدامی که باید تصویب شده یا شرایط خاصی که پیش از ادامه کار باید تأیید شود، مشخص می‌شود. نمونه این کنترل در بانک‌ها روی می‌دهد؛ زمانی که یک مسئول دایره دریافت و پرداخت و مقام دیگری در بانک، باید برداشت مبلغ زیادی از یک حساب خاص را تأیید کنند.

سرانجام کنترل بعد از عمل قرار دارد که بر اساس آن نتیجه کارهای انجام شده مورد سنجش قرار می‌گیرد، علت انحراف از برنامه یا استاندارد مورد نظر تعیین می‌شود و نتیجه این اقدام برای فعالیت‌های مشابه آینده به کار می‌رود. کنترل بعد از عمل را معمولاً به عنوان مبنایی برای پاداش دادن یا تقدیر، تشویق و ترغیب کارکنان به کار می‌برند (استونر، ۱۳۷۵: ۱۲۶۴-۱۲۶۵).

به اعتقاد استونر این چهار نوع کنترل، جایگزین یکدیگر نمی‌شوند بلکه مکمل یکدیگرند. جریان اطلاعات در کنترل به شکل سریع و دقیق، امری حیاتی است زیرا هر قدر سریع‌تر بتوان انحرافات را مشخص کرد، سریع‌تر می‌توان اقدامات اصلاحی به عمل آورد.

انواع کنترل که در بالا توضیح داده شد عام بوده و تمامی حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فنی را شامل می‌شود اما به منظور پایش سیاست‌های اجتماعی، رهیافت‌های خاصی

1 Steering control

2 Feedforward Control

معرفی شده است. مشهورترین این رهیافت‌ها توسط ویلیام دان استاد علوم سیاست‌گذاری دانشگاه پیتسبورگ بر اساس کارکردهای پایش که شرح آن در بخش قبل آمد، ارائه شده است. این چهار رهیافت شامل حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، آزمون اجتماعی، ممیزی اجتماعی و سنتز پژوهش و عمل است.

۱. رهیافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی^۱

پایه اصلی این رهیافت استفاده از شاخص در پایش سیاست‌های اجتماعی است. در واقع حسابرسی سیستم‌های اجتماعی روشی است که تحلیلگران با استفاده از آن می‌توانند بر اساس شاخص‌های اجتماعی تغییرات شرایط ذهنی و عینی اجتماعی در طول زمان را کنترل و هدایت کنند.

مهم‌ترین عنصر در این رهیافت، شاخص اجتماعی است. اگر چه تعاریف متعددی از این اصطلاح ارائه شده اما بهترین تعریف، شاخص اجتماعی را عبارت می‌داند از: «آماری که تغییرات و شرایط اجتماعی در طول زمان را برای بخش‌هایی از جمعیت، اندازه‌گیری می‌کند». منظور از شرایط اجتماعی در این تعریف، هم زمینه‌های بیرونی (اجتماعی و فیزیکی) و هم زمینه‌های درونی (ذهنی و ادراکی) زندگی افراد است (لند، ۱۹۷۵: ۱۵).

پایش سیاست‌های اجتماعی مستلزم دو نوع شاخص عینی و ذهنی است؛ شاخص‌های عینی برای سنجش شرایط عینی همچون فقر، بهداشت و میزان سواد به کار می‌روند و شاخص‌های ذهنی برای سنجش باورها و گرایش‌های فکری افراد همچون میزان رضایت آنها از خدمات شهری. از این شاخص‌ها هم برای کنترل تغییرات در سطوح محلی و شهری استفاده می‌شود و هم در سطح ملی. شاخص‌های اجتماعی درباره اغلب حوزه‌های اجتماعی کاربرد دارند و حتی موضوعات خاصی همچون آلودگی هوا و مراقبت‌های بهداشتی را می‌توان بر اساس آنها مورد سنجش قرار داد.

فهرست برخی از شاخص‌های اجتماعی در جدول ۱ ارائه شده است:

جدول ۱. برخی از شاخص‌های اجتماعی نمونه

مقوله	شاخص
امنیت عمومی	تعداد افرادی که از قدم زدن به تنهایی در شب هراس دارند
آموزش	تعداد افراد ۵۲ ساله و بالاتر که تحصیلات متوسطه را طی کرده‌اند
برابری	نسبت زنان شاغل به مردان شاغل
درآمد	درصدی از جمعیت که زیر خط فقر هستند
مسکن	درصد خانواده‌های دارای منزل شخصی
جمعیت	میزان فعلی جمعیت و میزان پیش‌بینی شده آن
سیاست و حکومت	کیفیت مدیریت امور عمومی
هتجارهای اجتماعی	میزان رضایت از زندگی و از خودبیگانگی
تحرک اجتماعی	تغییر شغلی افراد نسبت به حرفه پدری آنها
محیط‌زیست	شاخص آلودگی هوا
علم و تکنولوژی	میزان اکتشافات علمی

در وهله نخست شاید به نظر برسد تدوین شاخص‌های نمونه برای مقوله‌های اجتماعی، کاری نه چندان دشوار است اما معمولاً در حین تدوین شاخص به این نکته پی می‌بریم که برای هر موضوع اجتماعی می‌توان چندین شاخص ارائه کرد و انتخاب هریک از این شاخص‌ها پژوهش را به سمت و سوی خاصی می‌کشاند. بنابراین در انتخاب شاخص‌ها باید نهایت دقت را به عمل آورد. شاخص‌های اجتماعی، کاربردهای زیادی دارند و به همین دلیل بسیار مورد توجه تحلیلگران اجتماعی قرار می‌گیرند. برخی از این کاربردها به قرار زیر است:

- ارائه اطلاعات درباره مقوله‌هایی که اطلاعات کافی در مورد آنها وجود ندارد.
- ایجاد اطلاعات قابل اعتماد درباره تأثیر سیاست‌ها بر گروه‌های هدف.
- فراهم کردن امکان صورت‌بندی مجدد مسائل و تغییر راه‌حل‌های فعلی.

در عین حال شاخص‌های اجتماعی دارای محدودیت‌هایی نیز هستند که وجود همین محدودیت‌ها باعث توجه به رهیافت‌های دیگر پایش و کنترل شده است:

اولا انتخاب یک شاخص (مثلا درصد خانواده‌های زیر خط فقر) خود نشانگر وجود ارزش‌های اجتماعی خاصی بوده و ممکن است در بردارنده و نشان دهنده دیدگاه‌ها و مبانی گرایش‌های سیاسی فرد تحلیلگر باشد (دای، ۱۹۷۸: ۳۲۴).

ثانیا شاخص‌های اجتماعی معمولا به طور مستقیم برای سیاست‌گذارانی که با انتخاب‌های عملی مواجه‌اند، قابل استفاده نیست. از آنجا که شاخص‌های اجتماعی معمولا از کلی‌نگری زیادی برخوردارند، نمی‌توانند برای دستیابی به راه‌حل‌های خاص در مسائل مختلف مورد استفاده قرار گیرند.

ثالثا اکثر شاخص‌های اجتماعی بر اطلاعات موجود درباره شرایط عینی اجتماعی مبتنی‌اند. اگرچه استفاده از اطلاعات موجود درباره شرایط عینی از جمع‌آوری اطلاعات جدید درباره شرایط غیرعینی آسان‌تر است اما کنترل شرایط غیرعینی یا ذهنی نیز درست به اندازه کنترل شرایط عینی اهمیت دارد (سینگ، ۱۹۷۵: ۲۵-۲۹).

علاوه بر موارد فوق، شاخص‌های اجتماعی اطلاعات اندکی درباره فرآیند تبدیل ورودی‌ها به نتایج در اختیار ما قرار می‌دهند.

۲. رهیافت آزمون اجتماعی^۱

به دلیل محدودیت‌هایی که شاخص‌های اجتماعی دارند از جمله مشکلاتی که در بخش قبل شرح داده شد، تحلیلگران به رهیافت‌های دیگری متوسل شده‌اند. در تقابل با رهیافت مبتنی بر شاخص‌ها، رهیافت آزمون سیستماتیک ارائه شده است؛ در رهیافت نخست، انتخاب از میان تعداد زیادی گزینه سیاستی انجام می‌شود و به همین دلیل در آن ورودی‌ها نه تنها استاندارد نشده بودند بلکه امکان دستکاری آنها به صورت سیستماتیک وجود نداشت. از آنجا که در رهیافت نخست، کنترل مستقیمی بر اقدامات سیاستی وجود ندارد، نمی‌توان نتایج سیاست‌ها را برای شناخت منابع آنها در گذشته به آسانی ردیابی کرد.

حسن مهم رهیافت آزمون اجتماعی در این موضوع نهفته است که در آن می‌توان اقدامات سیاستی را به صورتی منظم و سیستماتیک دستکاری کرد؛ از این طریق امکان دستیابی به

پاسخ‌های دقیق‌تر به علل تغییر در نتایج یک سیاست، فراهم می‌شود. علاوه بر این از طریق این رهیافت می‌توان تفاوت بین انواع گزینه‌ها در یک گروه کوچک انتخابی را به حداکثر رساند و قبل از اجرا، به ارزیابی در مورد نتایج و پیامدهای آنها پرداخت. در واقع آزمون اجتماعی شبیه به آزمون‌ها کلاسیک آزمایشگاهی در علوم پزشکی است و از همان فرآیندها استفاده می‌کند. مهم‌ترین این فرآیندها عبارتند از:

۱. کنترل مستقیم بر اقدامات آزمونی: در این رهیافت، اقدامات مورد آزمون، به طور مستقیم کنترل شده و سعی می‌شود تفاوت اقدامات به منظور ایجاد تأثیرات متفاوت، به حداکثر برسد.

۲. مقایسه گروه‌های مختلف: در آزمون‌ها اجتماعی از دو یا چند گروه استفاده می‌شود. در مورد یک گروه یعنی گروه آزمونی، آزمون‌هایی به عمل می‌آید درحالی که روی گروه‌های دیگر یعنی گروه‌های کنترل یا هیچ نوع اقدامی انجام نمی‌شود یا اقدامات بسیار جزئی صورت می‌گیرد.

۳. تعیین تصادفی: از آنجا که اعضای گروه‌های آزمونی و کنترل به صورت تصادفی انتخاب می‌شوند، میزان انحراف در انتخاب اعضا و گروه‌هایی که به صورتی متفاوت به اقدامات آزمونی پاسخ می‌دهند، به حداقل می‌رسد. به عنوان مثال، فرزندان خانواده‌هایی با درآمد متوسط ممکن است به صورتی متفاوت از فرزندان خانواده‌های فقیر به برنامه‌های آموزشی خاص پاسخ گویند. این بدین معناست که فاکتورهای دیگری غیر از فاکتورهای مطرح در برنامه‌های آموزشی در زمینه خروجی‌هایی مانند نمرات خوب، تأثیرگذارند.

رهیافت آزمون اجتماعی در برهه‌های مختلف در زمینه سیاست‌های متفاوتی مورد استفاده قرار گرفته است. به عنوان مثال دوران رونق استفاده از این روش در ایالات متحده به دو مقطع زمانی برمی‌گردد. نخست، دوران پس از بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰ و اجرای برنامه نیودیل و دوم، دوران پس از جنگ جهانی دوم که در این مقطع آزمون‌های اجتماعی در حوزه‌های مختلفی به اجرا درآمدند؛ از جمله در مسائل مربوط به بهداشت عمومی، آموزش‌های عمومی، رفاه، عدالت کیفری، کنترل جمعیت، تغذیه و مسکن.

با توجه به حساسیت سیاست‌های اجتماعی و تأثیرات و پیامدهایی که به دلیل غیرقابل پیش‌بینی بودن محیط اجتماعی می‌توانند برجای بگذارند، آزمون‌های اجتماعی پیامدهای منفی این تأثیرات را نشان داده و این قابلیت را دارند که به شکلی دقیق نشان دهند آیا سیاست‌های خاص (مانند فراهم ساختن درآمدهای تکمیلی) به نتایج معینی (مانند افزایش درآمد خانواده) منجر می‌شوند یا خیر.

میزان اعتبار آزمون اجتماعی با شاخصی با عنوان اعتبار درونی سنجیده می‌شود. هر اندازه میزان اعتبار درونی بزرگتر باشد، اطمینان بیشتری وجود دارد که خروجی سیاست، پیامد و نتیجه ورودی آن است. اعتبار درونی با محدودیت‌هایی مواجه است که این محدودیت‌ها به نوعی نقاط ضعف رهیافت آزمون اجتماعی نیز محسوب می‌شود از جمله:

۱. گذشت زمان: بین زمان اجرای یک سیاست و زمانی که نتایج، مورد اندازه‌گیری و سنجش قرار می‌گیرند ممکن است رویدادهای غیرقابل پیش‌بینی رخ دهند.
۲. رشد فکری: بروز تغییرات در داخل اعضای گروه‌ها در حین آزمون، ممکن است منجر به تأثیراتی مستقل بر نتایج سیاست‌ها شود.
۳. بی‌ثباتی: نوسانات زمانی یعنی کم و زیاد شدن بخش‌های زمانی در آزمون نیز ممکن است باعث ایجاد تفاوت در نتایج شود.
۴. تنظیم و آزمایش: صرف انجام آزمایش و سنجش نتایج آن، ممکن است حساسیت اعضای گروه‌های آزمونی و گروه‌های کنترل را برانگیزد. نتایج یک سیاست ممکن است بیشتر شامل اهداف شرکت‌کنندگان در آزمون باشد نه حاصل اقدامات غیرعمدی آنان.
۵. تلفات: برخی از گروه‌های آزمونی یا گروه‌های کنترل یا اعضای آنها ممکن است در طول آزمون و قبل از تکمیل آزمون، از جریان آزمون حذف شوند. این مسئله، دستیابی به استنتاج دقیق را با مشکل مواجه می‌کند.
۶. انتخاب: در بسیاری از موقعیت‌ها، امکان نمونه‌گیری تصادفی وجود ندارد و باید به جای آزمون، به طراحی یک شبه‌آزمون پرداخت که در این حالت نمی‌توان به طور کامل میزان انحراف در انتخاب پاسخگویان را از بین برد.

با این حال راه‌های متعددی برای افزایش اعتبار درونی آزمون‌ها و شبه آزمون‌های اجتماعی وجود دارد. انتخاب تصادفی، اندازه‌گیری مکرر متغیرهای حاصل در طول زمان و نیز اندازه‌گیری مقیاس‌های سنجش نتایج برای برخی گروه‌های آزمون و گروه‌های کنترل از آن جمله است. آزمون اجتماعی، یک نقطه ضعف اساسی دارد و آن، تعمیم نتایج یک آزمون به سایر مجموعه‌ها است که از آن به اعتبار بیرونی تعبیر می‌شود یعنی غیر از مجموعه‌هایی که آزمون در مورد آنها به اجرا درآمده است. محدودیت‌هایی که علیه اعتبار بیرونی وجود دارد با محدودیت‌های پیش روی اعتبار درونی شباهت زیادی دارد؛ این محدودیت‌ها عبارتند از: تفسیر، آزمون و انتخاب. علاوه بر این، تحدیدات دیگری نیز در برابر قابلیت تعمیم ادعاها مطرح است که یکی از مهم‌ترین آنها، موضوع ساختگی بودن است یعنی شرایطی که آزمون اجتماعی تحت آن انجام می‌پذیرد ممکن است غیرمعمول بوده یا نتواند به خوبی شرایط موجود در جاهای دیگر را نشان دهد.

آزمون اجتماعی با نواقص دیگری نیز مواجه است از جمله آنکه اغلب در کنترل و پایش فرآیندهای سیاست‌گذاری ناموفق است. بیشتر سیاست‌ها و برنامه‌های مهم از پیچیدگی زیادی برخوردارند در حالی که آزمون‌های اجتماعی به ساده‌انگاری در فرآیندها منجر می‌شوند. به این دلیل، این رهیافت برای سنجش برنامه‌هایی که اهداف وسیعی دارند، مناسب و کارآیی چندانی ندارد؛ چنین برنامه‌هایی، مستلزم بحث و جدل زیاد بین طرفین ذی‌نفع هستند و باعث ایجاد زمینه‌ای می‌شوند که در آن ورودی‌های مشابه توسط گروه‌های متفاوت، به گونه دیگری دریافت و تفسیر می‌شوند. به همین دلیل، روش‌های کیفی متعددی برای دستیابی به قضاوت‌های ذهنی طرفین ذی‌نفع، مورد استفاده قرار گرفته‌اند تا جنبه‌های نادیده گرفته شده فرآیندهای سیاست‌گذاری را کشف کنند. این روش‌ها را می‌توان به عنوان راهی برای تکمیل یا جایگزینی آزمون‌های اجتماعی در نظر گرفت (دان، ۱۳۸۳).

۳. رهیافت ممیزی اجتماعی^۱

یکی از نقاط ضعف دو رهیافت پیش‌گفته این است که هر دوی آنها فرآیند سیاست‌گذاری را

نادیده گرفته یا دست‌کم می‌گیرند که این مشکل در رهیافت ممیزی اجتماعی به طور نسبی از بین رفته است. در ممیزی اجتماعی روابط بین ورودی‌ها، فرآیندها، خروجی‌ها و تأثیرات، کنترل شده و تلاش می‌شود سیاست‌ها از لحظه انتخاب تا زمان دریافت از سوی افراد و گروه‌های موردنظر ردیابی شوند (کلمن، ۱۹۷۳: ۱۸). ممیزی، فرآیندی اجتماعی است که سازمان را قادر می‌سازد مزایا و محدودیت‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی را ارزیابی کرده و نشان دهد (بوید، ۱۹۹۸).

ممیزی اجتماعی به ما کمک می‌کند دریابیم که آیا نتایج سیاست‌ها، پیامد ورودی نامناسب هستند یا حاصل فرآیندهایی که منابع یا خدمات را از گروه‌های هدف، منحرف می‌کنند. مثالی که ویلیام دان درباره تأثیر سیاست‌های آموزشی بر سطح تحصیلی دانش‌آموزان در ایالات متحده بیان کرده به فهم تفاوت ممیزی اجتماعی با دو رهیافت دیگر کمک زیادی می‌کند. در رهیافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، کارآمدی تأثیر سطوح مختلف منابع مدرسه از طریق اندازه‌گیری رابطه بین منابع ورودی (معلم، متون درسی، امکانات مدارس) و نتایج اندازه‌گیری شده در قالب سنجش سطوح تحصیلی دانش‌آموزان، کنترل و پایش شدند. در بررسی هد استارت که بر اساس رهیافت آزمون اجتماعی انجام شد، روابط بین اقدامات برای گسترش مهارت‌ها (ورودی‌ها) و مهارت‌های احساسی و ادراکی (خروجی‌ها) کودکانی که تحت این برنامه قرار گرفتند، در چندین شهر مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت. ویژگی اساسی این دو رهیافت به این شرح است:

ورودی‌ها و نتایج سیاست مورد نظر، مورد سنجش قرار گرفته و به یکدیگر مرتبط شدند. ساختار نهادی به شکل جعبه سیاهی در نظر گرفته شد که منابع ورودی به آن داخل شده و نتایج مطلوب و آثار جانبی از آن خارج می‌شوند. در پژوهش برابری در فرصت‌های آموزشی، مدرسه به عنوان یک جعبه سیاه در نظر گرفته شده بود که ورودی‌های آن، حقوق معلم، نسبت تعداد معلمان به شاگردان، میزان قدمت متون درسی، اندازه کتابخانه و برخی مقیاس‌های سنتی دیگر برای سنجش منابع مدرسه بودند. خروجی‌ها نیز میزان موفقیت دانش‌آموزان در مهارت‌های شفاهی و ریاضی را شامل می‌شد. در پژوهش دوم که بر اساس آزمون اجتماعی انجام گرفت، منابع ورودی شامل منابع تأمین شده توسط موسسه هد استارت بود. خروجی‌ها

نیز اندازه مهارت‌های احساسی و ادراکی کودکان مورد نظر را در بر می‌گرفت. رهیافت ممیزی اجتماعی، اطلاعات مهمی درباره آنچه که وارد جعبه سیاه می‌شود فراهم می‌آورد. در ممیزی اجتماعی دو نوع فرآیند مورد بررسی قرار می‌گیرند: انحراف منابع، تبدیل منابع.

در فرآیند انحراف منابع، منابعی که باید به دست گروه‌های هدف برسد به دلیل عبور از سیستم اجرایی، دچار انحراف می‌شوند. به عنوان مثال، مجموع هزینه‌های اجرای دو برنامه آموزش نیروی انسانی، ممکن است با یکدیگر مساوی باشند ولی با این حال، در یکی از برنامه‌ها درصد بالاتری از مبالغ برای حقوق و سایر هزینه‌های پرسنلی مجریان برنامه صرف شده باشد و بدین ترتیب مبلغ واقعی اختصاص داده شده برای هر نیروی انسانی تحت آموزش به خاطر انحراف منابع از ذی‌نفعان اصلی، کاهش پیدا کند.

موضوع مهم‌تر در این باره، در فرآیند تبدیل منابع مشاهده می‌شود. در اینجا، منابع و دریافت واقعی آنها از سوی گروه‌های هدف ممکن است کاملاً یکسان باشد ولی معنا و مفهوم این منابع برای مجریان برنامه از یکسو و گروه‌های هدف از سوی دیگر، کاملاً متفاوت در نظر گرفته شود. بنابراین این امکان وجود دارد که تغییر و تبدیل انجام شده در منابع، تأثیرات آنها را بر بهره‌مندان مورد نظر افزایش داده یا کم کرده باشد. به همین دلیل، ممکن است از روش‌های کمی برای تکمیل روش‌های کیفی استفاده شود؛ روش‌هایی که برای فراهم آوردن اطلاعات در مورد تفاسیر ذهنی از اقدامات، از سوی ذی‌نفعان تأثیرگذار بر اجرای سیاست‌ها یا تأثیرپذیرنده از اجرای آنها، در نظر گرفته می‌شود (دان، ۱۳۸۳).

۴. رهیافت تلفیق پژوهش و عمل^۱

با توجه به مشکلی که سه رهیافت فوق‌الذکر در ارتباط با دسترسی به اطلاعات تازه داشتند، صاحب‌نظران علوم اجتماعی، رهیافت جایگزینی را پیشنهاد کردند. پیشتر مشخص شد که رهیافت‌های ممیزی اجتماعی و آزمون اجتماعی مستلزم جمع‌آوری اطلاعات جدید در زمینه اقدامات و نتایج سیاست‌ها هستند؛ رهیافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی نیز اگرچه عمدتاً بر

اطلاعات موجود مبتنی است ولی در صورت قدیمی بودن اطلاعات مربوط به شرایط اجتماعی یا در دسترس نبودن آنها نیازمند دستیابی به اطلاعات جدید است. به این دلیل، رهیافت تلفیق پژوهش و عمل ارائه شد که برای کنترل‌هایی به کار می‌رود که با گردآوری، مقایسه و ارزیابی سیستماتیک نتایج تلاش‌های قبلی در اجرای سیاست‌های عمومی، ارتباط پیدا می‌کنند.

در رهیافت تلفیق پژوهش و عمل، از دو نوع منبع اطلاعاتی استفاده می‌شود: یکی مطالعات موردی درباره صورت‌بندی سیاست و اجرای آن و دیگری گزارش‌های پژوهشی که روابط بین اقدامات و نتایج سیاستی را مورد توجه قرار می‌دهند. در روش بررسی موردی، تحلیلگر ابتدا باید یک «طرح کدگذاری موردی» فراهم کند؛ یعنی مجموعه‌ای از موضوعاتی را که دربردارنده جنبه‌های مهم و کلیدی ورودی‌ها، فرآیندها، خروجی‌ها و تأثیرات سیاست مورد نظر هستند، در فهرستی قرار دهد. شاخص‌های نمونه و موارد کدگذاری شده از یک طرح کدگذاری موردی، در جدول ۲ نشان داده شده‌اند:

جدول ۲. شاخص‌ها و موارد کدگذاری شده از یک طرح کدگذاری موردی

نوع شاخص	شاخص	موارد کدگذاری شده
ورودی	مناسب بودن منابع	<ul style="list-style-type: none"> - کاملاً مناسب - تقریباً مناسب - نامناسب - اطلاعات ناکافی
فرآیند	مداخله تحلیلگر سیاست در تعریف مسئله	<ul style="list-style-type: none"> - خود تحلیلگر تصمیم‌گیری را انجام می‌دهد - تحلیلگر بر اتخاذ تصمیمات اعمال نفوذ می‌کند - تحلیلگر هیچ نفوذی در اتخاذ تصمیمات ندارد - اطلاعات ناکافی
خروجی	کاربرد نتایج پژوهش	<ul style="list-style-type: none"> - کاربرد زیاد - کاربرد متوسط - کاربرد کم - فقدان کاربرد - اطلاعات ناکافی
تأثیر	راه حل قابل مشاهده مسئله	<ul style="list-style-type: none"> - وجود راه حل کامل - وجود راه حل نسبی - فقدان وجود راه حل - اطلاعات ناکافی

هنگامی که سنتز پژوهش و عمل در مورد گزارش‌های پژوهشی موجود به کار گرفته می‌شود، بر بررسی مجموعه‌ای از فرآیندهای مورد استفاده برای مقایسه و ارزیابی نتایج پژوهش‌های قبلی در مورد اقدامات و نتایج سیاست‌ها مبتنی است. از دیگر کاربردهای بسیار مهم روش بررسی پژوهشی، انتشار ابتکارات، تغییرات اجتماعی برنامه‌ریزی شده، خروجی‌ها

و تأثیرات سیاست‌های عمومی و برنامه‌ها مرتبط است. بررسی پژوهشی، انواع مختلفی از اطلاعات را فراهم می‌کند که عبارتند از:

- تعمیم‌های تجربی درباره منابع گوناگون نتایج سیاست‌ها.
- ارزیابی‌های خلاصه‌ای از اطمینان پژوهشگران نسبت به این تعمیم‌ها.
- گزینه‌های سیاستی یا راهنمایی‌های عملی که از این تعمیم‌ها منتج می‌شوند.

روش بررسی پژوهشی همانند بررسی موردی، مستلزم ایجاد چارچوبی برای استخراج اطلاعات در مورد گزارش‌های پژوهشی است. گزارش پژوهشی، شامل تعدادی از موضوعاتی است که به تحلیلگر این امکان را می‌دهد که بتواند پژوهش را به صورتی خلاصه درآورده و آن را از لحاظ کیفی ارزیابی کند. این موضوعات، متغیرهایی اندازه‌گیری شده، نوع پژوهش در نظر گرفته شده و روش‌های به کار رفته، مقوله‌ای که پژوهش درباره آن انجام پذیرفته و یک ارزیابی کلی از قابلیت اعتماد و اعتبار یافته‌های پژوهشی را شامل می‌شود. رهیافت تلفیق پژوهش و عمل دارای چندین مزیت عمده در کنترل و پایش سیاست‌های اجتماعی است:

اول اینکه بررسی موردی و بررسی پژوهشی روش‌های مناسب و کارآمدی برای جمع‌آوری و ارزیابی گزارش‌های فراوان و فزاینده پژوهشی در مورد اجرای سیاست‌ها به شمار می‌روند. رهیافت سنتز پژوهش و عمل، خواه در مطالعات موردی و خواه در گزارش‌های پژوهشی، به تحلیلگر این امکان را می‌دهد که به بررسی انتقادی تعمیم‌های تجربی متفاوت بپردازد. دوم اینکه روش بررسی موردی یکی از روش‌های متعدد شناخت ابعاد مختلف فرآیندهای تأثیرگذار بر نتایج سیاست‌ها است. برای پشتیبانی از استدلال در موارد مشابه، ممکن است تعمیم‌هایی از فرآیندهای سیاستی مورد استفاده قرار گیرند؛ برای مثال اینکه نشان دهند سیاست‌ها و برنامه‌ها تحت شرایط مشابهی انجام گرفته و نتایج یکسانی را به بار آورده‌اند. سوم اینکه روش بررسی موردی راه مناسبی برای بررسی شرایط عینی و ذهنی اجتماعی محسوب می‌شود. این روش، برای دستیابی به اطلاعات در مورد برداشت‌های ذهنی طرفین ذی‌نفع از فرآیندهای سیاستی، روشی کم‌هزینه و مؤثر به شمار می‌رود.

اصلی‌ترین محدودیت رهیافت تلفیق پژوهش و عمل، به قابل اعتماد بودن و میزان اعتبار اطلاعات مربوط است. گزارش‌های پژوهشی نه تنها از لحاظ کیفیت و عمق پوشش با یکدیگر

متفاوتند بلکه اغلب خودتأییدی هستند. برای مثال اکثر پرونده‌ها و گزارش‌های پژوهشی، مباحثی صریح در زمینه محدودیت‌ها و نقاط ضعف مطالعه موردنظر، مطرح نمی‌کنند و اغلب تنها یک نقطه نظر را ارائه می‌دهند. به همین ترتیب، پرونده‌های موجود تنها تلاش‌های «موفق» در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها را گزارش می‌کنند.

علی‌رغم این محدودیت‌ها، رهیافت تلفیق پژوهش و عمل، روشی سیستماتیک برای تجمیع دانش درباره اقدامات و نتایج سیاست‌ها در موارد و موضوعات متعدد به شمار می‌رود. از آنجا که رهیافت مذکور، منحصر بر اطلاعات موجود متکی است، هزینه‌های اعمال آن نسبت به رهیافت‌های ممیزی اجتماعی، آزمون اجتماعی و حسابرسی سیستم‌های اجتماعی بسیار کمتر است. در عین حال باید به این نکته اشاره کرد که سایر رهیافت‌های مطرح شده نیز مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند. بنا بر این آنچه جزء نقاط قوت یک رهیافت است، می‌تواند در ردیف نقاط ضعف رهیافت دیگر قرار بگیرد. به همین دلیل، متقاعدکننده‌ترین تعمیم‌ها درباره نتایج سیاستی، تعمیم‌های چند محوری‌اند (یعنی ورودی‌ها، فرآیندها، خروجی‌ها و نتایج را در نظر می‌گیرند)، انواع مختلفی از روش‌های کنترلی را به کار می‌برند (دستکاری مستقیم، تحلیل کمی، تحلیل کیفی) و بر ترکیبی از اطلاعات موجود و اطلاعات جدید درباره شرایط عینی و ذهنی، مبتنی‌اند (دان، ۱۳۸۳).

کنترل و پایش در ایران

جمهوری اسلامی ایران از بدو تاسیس تاکنون اقدامات مختلفی به منظور نظارت بر سیاست‌های مختلف از جمله سیاست‌های اجتماعی اتخاذ کرده و در این راستا نهادهای متعددی تشکیل شده است. این نهادها در سطح سه قوه پراکنده بوده و هر یک وظیفه کنترل و نظارت بر تمام یا بخشی از برنامه‌ها و قوانین را بر عهده دارند. برای مثال وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی در سطح قوه مجریه، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در سطح قوه قضاییه و دیوان محاسبات و کمیسیون اصل ۹۰ در سطح قوه مقننه هر یک وظیفه کنترل بخشی از اقدامات و سیاست‌های حکومتی را بر عهده دارند. برخی از این نهادها مسئول نظارت بر اجرای صحیح سیاست‌ها در کشور هستند و برخی دیگر کار رسیدگی به شکایات از

نهادهای اجرایی را به عهده دارند.

علی‌رغم وجود این نهادهای کنترلی در بسیاری از موارد شاهد عدم دستیابی به اهداف کلی برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت، همچون قوانین بودجه و توسعه هستیم. به نظر می‌رسد این مشکل بیش از آنکه متأثر از ساختارهای لازم برای نظارت باشد ناشی از رویکرد نامناسب به کنترل و پایش در فرایند سیاستگذاری است. این موضوع به‌ویژه در خصوص پایش در حین اجرا مصداق دارد؛ واقعیت این است که در ایران، پایش در حین اجرا مقوله‌ای فراموش شده است و بیش از آنکه به پایش سیاست‌ها حین اجرا توجه شود به ارزیابی آنها پس از اجرا آن هم با تاخیر و عدم دقت کافی پرداخته می‌شود.

تمامی رهیافت‌های پایش و کنترل که در بخش قبل به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت کم و بیش در مورد قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های جمهوری اسلامی ایران مورد استفاده قرار می‌گیرد اما عدم توجه به پیش‌نیازهای لازم برای استفاده از آنها، عملاً اثربخشی آنها را کاهش می‌دهد. به عنوان مثال برخی شاخص‌های اجتماعی که در اسناد توسعه مطرح شده است با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشورمان همخوانی ندارد و این موضوع، امکان استفاده درست از رهیافت‌های حسابرسی سیستم‌های اجتماعی را زیر سؤال می‌برد. علاوه بر این، سیاست‌هایی که باید پیش از اجرا در یک مقیاس کوچکتر مورد آزمون قرار گیرند بلافاصله پس از تصویب، در سطوح بخشی و حتی ملی به اجرا گذاشته می‌شوند که این عمل نشان‌دهنده عدم آشنایی مجریان با رهیافت آزمون اجتماعی و نحوه استفاده از آن است. مهم‌ترین قوانین و برنامه‌های دربردارنده سیاست‌های اجتماعی که در جمهوری اسلامی ایران مورد کنترل و پایش قرار می‌گیرند برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ هستند. اما قانون بودجه بیشتر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا پایش. برخی از نهادهای عهده‌دار کنترل و نظارت در سطح سه قوه به این قرارداد:

نوع کنترل	وظیفه بر طبق قانون اساسی	نام نهاد
کشف سوءجریانات اداری و مالی و تعقیب و پیگیری مجرمان	نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری	سازمان بازرسی کل کشور
ابطال مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خلاف قانون	رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی	دیوان عدالت اداری
تجدید نظر در احکام صادر شده از سوی محاکم قضایی	نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی	دیوان عالی کشور
رسیدگی به تخلفات کارکنان قوای سه‌گانه و تحقیق و تفحص از نهادها	دریافت شکایات مردم از طرز کار مجلس، قوه مجریه و قوه قضاییه و رسیدگی به آنها	کمیسیون اصل ۹۰
نظارت بعد از خرج و مقایسه عملکرد دولت با قانون بودجه	حسابرسی کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند	دیوان محاسبات
نظارت مالی بر تمامی سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی	حسابرسی کلیه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و تدوین اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی	سازمان حسابرسی

موفقیت سیاست‌های اجتماعی، مستلزم وجود بودجه متناسب برای این بخش است. در صورتی اهداف برنامه‌های توسعه تحقق می‌یابد که بودجه‌های سنواتی متناسب با آن تصویب و اجرا شود. بنابراین ارزیابی دقیق بودجه می‌تواند میزان موفقیت سیاست‌های اجتماعی را افزایش دهد. قانون بودجه توسط نهادهای نظارتی مختلفی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که مهم‌ترین آنها دیوان محاسبات است.

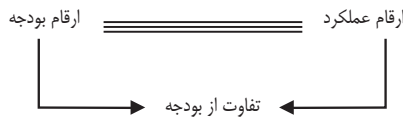
با وجود افزایش چشمگیر فعالیت‌های دیوان محاسبات برای کاهش زمان تهیه گزارش تفریح بودجه و نیز افزایش کیفیت آن، به اعتقاد صاحب‌نظران هنوز اشکالات اساسی به آن وارد است که در قالب ایرادات شکلی و محتوایی قابل بررسی است. از حیث شکلی از آنجا که فاصله زمانی ارائه گزارش تفریح بودجه از زمان عمل دستگاه اجرایی زیاد است، این فاصله عملاً منجر به اتلاف وقت مجلس شده و هیچ‌گونه اثر اصلاحی ندارد. برخی از کارشناسان بر این باورند که اگر دیوان محاسبات، گزارش‌های خود را درباره تفریح بودجه، در نیمه هر سال ارائه دهد تا در موقع مناسب به اطلاع نمایندگان ملت برسد، این امر در طول سال منجر به رفع اشکالات و نواقص این گزارش‌ها خواهد شد.

ایراد دیگر به تفریح بودجه، ایراد محتوایی آن است. گزارش‌های دیوان محاسبات در زمینه تفریح بودجه دارای دو بخش است که بخشی از آن مربوط به تخلفاتی می‌شود که در دادسرای دیوان، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و بخش دیگر بیانگر خلأها و اشکالات قانونی است که زمینه را برای انجام تخلفات و سوءاستفاده فراهم می‌کند و مربوط به نهاد قانون‌گذاری می‌شود که تفاوت‌ها و تداخل‌های این دو بخش، در برخی موارد تصمیم‌گیری را بسیار دشوار می‌کند. علاوه بر اشکالات فوق، اغلب کارشناسان و مسئولان بر این باورند که بزرگترین ایراد گزارش تفریح بودجه، تأخیر در ارائه آن است که به خودی خود، عملاً رسیدگی به تخلفات صورت گرفته را دشوار و حتی غیرممکن می‌کند و استفاده از آن در تصمیم‌گیری‌های آینده نیز غالباً مفید واقع نمی‌شود (<http://www.iranbudget.blogfa.com/post-19.aspx>).

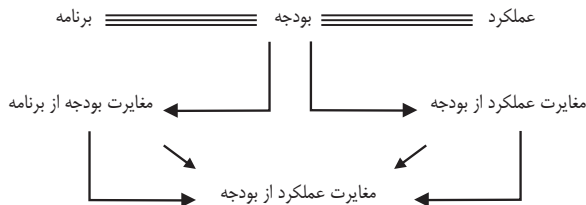
دولت‌ها هر ساله در زمان تقدیم لایحه بودجه کل کشور، گزارش میسوطی از عملکرد گذشته و وضعیت فعلی متغیرهای کلان اقتصادی - اجتماعی به مجلس ارائه می‌دهند و در توجیه ارقام و تبصره‌های بودجه پیشنهادی، چشم‌انداز این متغیرها را ترسیم می‌کنند. اما اغلب

آنچه در عمل اتفاق می افتد با آنچه پیش بینی و تصویب شده است تفاوت فاحش دارد و معمولاً موضوعاتی مانند وقوع بلایای طبیعی، دخالت و اعمال نفوذ و سیاست‌های دیگر کشورها، تغییرات ساختار اقتصاد جهانی، عدم تعادل در بخش‌های مختلف اقتصادی، آثار کشمکش‌های سیاست داخلی و ... به عنوان دلایل وجود مغایرت‌های زیاد بین برنامه توسعه و بودجه سالانه برشمرده می‌شوند.

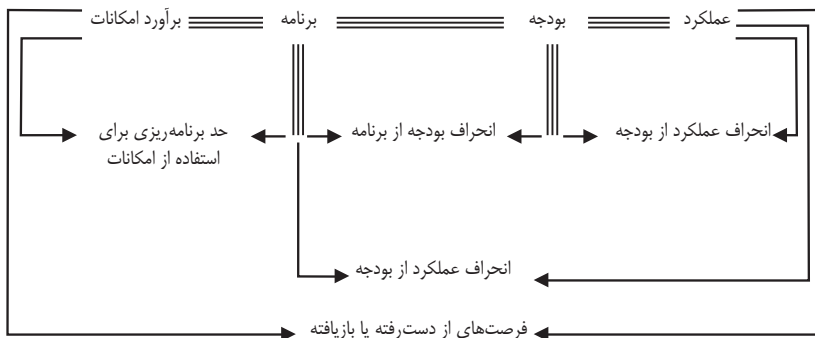
در فقدان وجود برنامه‌های توسعه، برای ارزیابی بودجه، ارقام عملکرد با ارقام بودجه مقایسه می‌شود:



اما زمانی که بحث برنامه‌های توسعه مطرح می‌شود عملکرد بودجه با اهداف برنامه تطبیق داده می‌شود:



در این الگو ابتدا عملکرد با بودجه مقایسه شده و آنگاه بودجه نیز با برنامه تطابق داده می‌شود. به این ترتیب تمامی عملکردها با برنامه مورد سنجش قرار می‌گیرد. با این حال این الگو نیز دارای نواقصی است که امکان کنترل جامع را غیرممکن می‌کند؛ به همین دلیل در دهه‌های اخیر، مدل زیر از سوی صاحب‌نظران ارائه شده است (اسلامی بیگدلی، ۱۳۸۰: ۹):



نموار فوق نشان می‌دهد ارزیابی نیز همچون پایش از پیچیدگی برخوردار است. ارزیابی بودجه امکان پایش برنامه‌های توسعه را فراهم می‌آورد اما این مهم تاکنون یا تحقق پیدا نکرده یا با تاخیر بسیار زیاد انجام شده است. برنامه‌های توسعه توسط نهادهای مختلفی مورد پایش قرار می‌گیرد؛ مثلاً دیوان محاسبات از منظر تطابق آن با قانون بودجه و مجمع تشخیص مصلحت نظام از منظر تطابق با سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز، این برنامه‌ها را مورد پایش قرار می‌دهند. با این حال پایش برنامه‌ها همچنان دارای اشکالات اساسی است که رفع آنها مستلزم انجام اقدامات زیر است:

- تهیه شاخص‌های کمی و کیفی مناسب برای برنامه.
- مشخص کردن مقادیر هدف شاخص‌های فوق بر اساس مفاد برنامه.
- جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات به صورت اسنادی و میدانی در مورد شاخص‌های فوق.
- پردازش اطلاعات جمع‌آوری شده و محاسبه وضعیت موجود شاخص‌های کمی و کیفی استخراج شده.
- شناسایی موارد تحقق و عدم تحقق اهداف.
- تجزیه و تحلیل شکاف در مورد عدم تحقق‌ها و مشخص کردن موانع و مشکلات مربوطه در کنار توجه به موفقیت‌ها و ابتکارات و نوآوری‌ها درباره موارد تحقق.
- رتبه‌بندی دستگاه‌ها و سازمان‌های دست‌اندرکار اجرای برنامه بر اساس تحقق‌ها و

عدم تحقق‌ها.

- ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی به منظور رفع موانع در جهت تحقق موارد عقب مانده از برنامه.
- تهیه گزارش پایش عملکرد برنامه.

نتیجه‌گیری

نظام پایش و کنترل در کشور ما همچنان سنتی باقی مانده و از ضعف تئوریک در این زمینه رنج می‌برد. این مشکل را نمی‌توان خارج از سایر مشکلات سیاست‌گذاری در ایران تبیین کرد. سیاست‌گذاری از مرحله تدوین سیاست تا مرحله بازخورد و ارزیابی آن با موانع عدیده‌ای روبه‌روست که به ماهیت و ساخت دولت و جامعه در ایران بازمی‌گردد.

در میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری، پایش و کنترل از اهمیت زیادی برخوردار است که اگر اهمیت آن بیش از اجرا نباشد قطعاً کمتر از آن نیست و موفقیت سیاست‌ها مستلزم توجه به این مرحله از سیاست‌گذاری است. این موضوع به‌ویژه در مورد سیاست‌های اجتماعی به دلیل گستره تأثیر آنها و گروه‌های هدف آن، حائز اهمیت است. به این منظور در چند دهه گذشته رهیافت‌های مختلفی برای پایش سیاست‌های اجتماعی ارائه شده است که حساس‌ترین سیستم‌های اجتماعی، ممیزی اجتماعی، آزمون اجتماعی و سنتز پژوهش و عمل از مهم‌ترین آنها محسوب می‌شود.

در جمهوری اسلامی ایران سازمان‌ها و نهادهای عمده‌ای با هدف کنترل و پایش سیاست‌ها و برنامه‌های کلان تشکیل شده که در سطح هر سه قوه پراکنده‌اند. اما آنچه از اسناد و اقدامات آنها برمی‌آید، در این سازمان‌ها بیشتر تأکید بر ارزیابی پس از اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها است تا پایش و کنترل در حین اجرا. این موضوع یکی از دلایل عدم دستیابی برنامه‌های کلان کشور از جمله برنامه‌های توسعه به اهداف ترسیم‌شده است و باعث شده وضعیت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در ایران بیشتر به یک بازی بدون قاعده تبدیل شود. متأسفانه مبانی تئوریک پایش و کنترل نیز در کشورمان چندان قوی نیست و این موضوع، تأکیدی است بر لزوم غنی‌سازی ادبیات نظری در این حوزه.

دستیابی به اهداف برنامه‌های بلندمدتی مانند سند چشم‌انداز، نیازمند تدوین برنامه‌های میان‌مدت مناسب یعنی برنامه‌های توسعه است و این نیز مستلزم برقراری ارتباط منطقی بین این برنامه‌ها و قوانین بودجه سالیانه است. بدون داشتن رویکرد مناسب برای پایش قوانین و برنامه‌ها، عملاً امکان موفقیت سیاست‌های مختلف فراهم نبوده و چرخه سیاست‌گذاری دچار چالش جدی می‌شود.

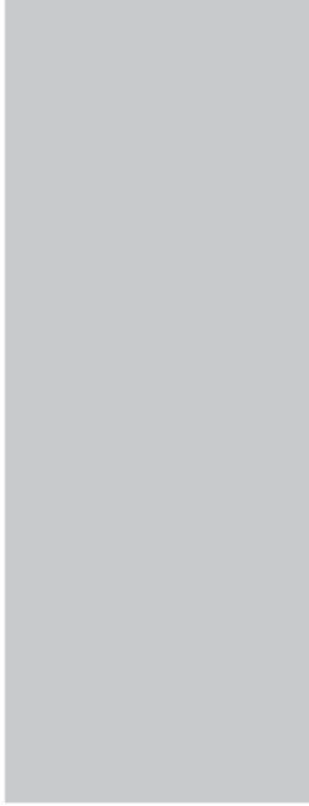
منابع

- استونر، جیمز و همکاران (۱۳۷۵). مدیریت: سازماندهی، رهبری و کنترل، ترجمه سیدمحمد اعرابی و علی پارسائیان، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- اسلامی بیگدلی، غلامرضا (۱۳۸۰). الگوهای نظارتی در حسابرسی بودجه و حسابرسی مالی، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- الوانی، مهدی (۱۳۸۰). ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- خاتم، اعظم (۱۳۸۱). سیاست‌های اجتماعی، فصل‌نامه گفت‌وگو، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، شماره ۳۵.
- دان، ویلیام (۱۳۸۳). مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه کیومرث اشتریان و همکاران، جزوه درسی رشته سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران.
- رخشنده‌رو، علیرضا (۱۳۷۸). جایگاه و نقش نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- رضائیان، علی (۱۳۶۹). اصول مدیریت، تهران، سمت.
- روشنی، سکینه (۱۳۸۶). اصول و مبانی مدیریت اسلامی و الگوهای آن، تهران، موسسه کتاب مهربان نشر.
- طالقانی، غلامرضا (۱۳۸۵). مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور جهان، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- وحید، مجید (۱۳۸۲). درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی، تهران، ققنوس.

- Alcock, Peter (1997). *Understanding Poverty*, Palgrave Macmillan.
- Boyd, Graham (1998). "Social Auditing: A Method of Determining Impact", <http://www.caledonia.org.uk/socialland/social.htm>
- Coleman, James S (1972). *Policy Research in the Social Sciences*, Morristown, NJ: General Learning Press
- Dunn William N. and Frederic W. Swierczek (1977). "Planned Organizational Change: Toward Grounded Theory." *The journal of Applied Behavioral Science*, No2
- Dye, Tomas (1978). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.
- Kenneth C. Land (1975). "Theories, Models, and Indicators of Social Change, *International Social Science Journal* 27.
- Kreitner, Robert (1989). *Management*, Forth Edition Houghton Mifflin Co.
- Simon, Robert (1995). "Control in an Age of Empowerment", *Harvard Business Review*.
- Singh, Vijai (1975). "Indicators and Quality of Life: Some Theoretical and Methodological Issues." Paper Presented at the Annual Meeting, American Sociological Association
- Yin, Robert K., Douglas Yates (1975). *Street-level governments: assessing decentralization and urban services*, Lexington Books <http://www.iranbudget.blogfa.com/post-19.aspx>



گزارش تخصصی بازرسی



ارزیابی اجرای سیاست مسکن مهر؛ با تمرکز بر عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی^۱

اداره کل نظارت و بازرسی امور وزارت کشور و شهرداری‌ها

تأمین مسکن و سرپناه همواره یکی از مهمترین دغدغه‌های بشر بشمار آمده است. مسکن یکی از ارکان اصلی ایجاد و برقراری امنیت اجتماعی - اقتصادی یک جامعه می باشد. مادامی که افراد جامعه دارای سرپناه باشند قادر خواهند بود با تیب خاطر به دیگر فعالیتهای اجتماعی - اقتصادی خود بپردازند. بنابراین تأمین مسکن یکی از تضمینات پیشرفت یک قوم و یک جامعه می باشد. در همین راستا دولت جمهوری اسلامی ایران برای تأمین مسکن اقشار کم درآمد اقدام به اجرای طرح تأمین مسکن مهر نموده که در قالب این طرح به جلب و جذب منابع مالی بخش خصوصی، منابع حساب ذخیره ارزی، تسهیلات مالی خارجی، درآمد عمومی دولت، سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی، کمک‌های مالی خیرین و سازمان‌های غیردولتی و تسهیلات بانکی نسبت به زمینه سازی در این خصوص اقدام نموده است. قانون گذار نیز براساس قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور به منظور کمک به تأمین مسکن مردم ساکن در شهرهای زیر یک میلیون نفر جمعیت وزارت خانه‌های مسکن و شهرسازی و تعاون را به ترتیب ملزم به انجام موارد زیر نموده است: تامین اراضی مناسب و سازماندهی متقاضیان واجد شرایط در قالب تعاونی‌ها، آماده سازی زمین، تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی و همچنین اعمال نظارت بر اجرای فرایند. گزارش پیش رو خلاصه‌ای از بازرسی‌های انجام شده درخصوص عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان‌ها در اجرای طرح مسکن مهر در سال ۸۹-۱۳۸۸ است.

واژگان کلیدی: مسکن مهر؛ ستاد هماهنگی تأمین مسکن استان؛ اجاره بلند مدت اراضی؛ آماده سازی زمین؛ تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی؛ نظارت

۱ این گزارش خلاصه‌ای از یک گزارش برتر ملی نظارت و بازرسی تهیه شده در اداره کل مربوطه می باشد.

مقدمه

در اجرای اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بندهای ۱۵ و ۴۱ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بند (ج) ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر لزوم تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت، تقویت نقش حاکمیتی دولت در امر تأمین مسکن و با تکیه بر تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، خیرین مسکن ساز، کاهش سهم زمین در قیمت تمام‌شده واحد مسکونی و ... به دولت اجازه داده شده است با جلب و جذب منابع مالی بخش خصوصی، منابع حساب ذخیره ارزی، تسهیلات مالی خارجی، درآمد عمومی دولت، سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، کمک‌های مالی خیرین و سازمان‌های غیردولتی و تسهیلات بانکی نسبت به زمینه‌سازی برای تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد اقدام نماید. در همین راستا قانون‌گذار براساس بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور به منظور کمک به تأمین مسکن مردم ساکن در شهرهای زیر یک میلیون نفر جمعیت وزارت‌خانه‌های مسکن و شهرسازی و تعاون را به ترتیب ملزم به انجام موارد زیر نموده است: تأمین اراضی مناسب به صورت اجاره بلندمدت تا ۹۹ سال در چارچوب حق بهره‌برداری از زمین به اعضای واجد شرایط توسط وزارت مسکن و شهرسازی و سازماندهی متقاضیان واجد شرایط در قالب تعاونی‌ها، گروه‌های ساخت، تولید مسکن و انبوه ساز و همچنین اعمال نظارت بر اجرای فرایند تشکیل تعاونی‌های اعتبار، انبوه ساز، تطبیق شرایط اعضاء، برنامه‌ریزی تأمین منابع مالی، تنظیم قرارداد تعاونی‌ها با سازندگان ذی‌صلاح و ... تا پایان اجرای مراحل تحویل و تسویه حساب توسط وزارت تعاون.

در راستای اجرای برنامه ابلاغ شده توسط شورای تأمین مسکن کشور مبنی بر احداث واحدهای مسکونی برای اقشار کم‌درآمد در قالب طرح مسکن مهر در سطح استان‌ها، ستاد هماهنگی تأمین مسکن استان - بمنظور تأمین اراضی مناسب طرح مزبور - سازمان مسکن و شهرسازی را ملزم می‌نماید تا نسبت به شناسایی و تأمین زمین‌های مورد نیاز از طریق اراضی در اختیار و یا اراضی که توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار خواهد گرفت و یا اراضی که تحت مالکیت خصوصی است با مشارکت یا معاوضه و یا تهاتر با سایر اراضی و یا خرید آن به قیمت کارشناسی مبادرت

نماید. سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها از ابتدای سال ۸۶ ضمن شناسایی اراضی واقع در سطح استان‌ها نسبت به معرفی مشخصات کلی اراضی به ستاد تأمین مسکن و کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی اقدام نموده‌اند که مطابق مصوبات ستاد تأمین مسکن استان، از میان اراضی معرفی شده به عنوان سهمیه شهرستانی تأمین اراضی برای احداث مسکن در قالب واگذاری حق بهره‌برداری انتخاب و مدیریت این بخش به عهده سازمان مسکن و شهرسازی استان سپرده شده است. همچنین سهمیه مربوط به کلان‌شهرها در اراضی واقع در شهرهای جدید تأمین خواهد شد. براساس جز ۲-۱ بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور کل کشور وزارت مسکن و شهرسازی به منظور کاهش قیمت واحدهای مسکونی موظف است زمین مناسب را به صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله در چارچوب حق بهره‌برداری از زمین به اعضای واجد شرایط تعاونی‌ها و افراد واجد شرایط واگذار نماید. شرکت‌های تعاونی پس از تشکیل، توسط اداره کل تعاون استان، به منظور واگذاری زمین به سازمان مسکن و شهرسازی معرفی می‌شوند و سازمان مزبور وضعیت اعضای آن‌ها را با شرایط ماده ۲۱ دستورالعمل اجرایی برنامه تأمین مسکن مورد رسیدگی و تطبیق قرار می‌دهد و در صورت عدم دریافت زمین یا تسهیلات دولتی توسط متقاضی و یا همسر وی و ... برای تحویل زمین معرفی می‌شوند. وزارت مسکن و شهرسازی براساس جز ۲-۵ بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور موظف است برای تحقق مفاد این بند نسبت به تأمین اراضی مناسب و مطالعه، مکان‌یابی و شناسایی کلیه امکانات موجود در قالب توسعه‌های متصل یا درونی با ایجاد مجتمع‌ها، شهرک‌ها و ... در چارچوب و مطابق با طرح‌های مصوب ناحیه ای و جامع طبق قوانین و مقررات مصوب اقدام نماید .

در این راستا استان‌های مختلف کشور به اجرای این امر خطیر پرداخته و عملکرد هر یک از سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها در زمینه تأمین و واگذاری اراضی به متقاضیان به تفکیک هر یک از استان‌ها به شرح ذیل می‌باشد.

عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان

۱. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان آذربایجان غربی

سازمان مسکن و شهرسازی استان واگذاری‌ها را براساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی مشخص برای تحقق اهداف کمی پیش‌بینی شده انجام داده است. مطابق برنامه سال ۸۶ تعداد واگذاری طبق برنامه تعداد ۳۰۰۰۰ واحد پیش‌بینی شده که از این میزان، اراضی مورد نیاز برای احداث تعداد ۱۵۶۰۰ واحد مسکونی واگذار شده است. در سال ۸۷ برنامه واگذاری زمین برای تعداد ۱۰۰۰۰ واحد مسکونی بوده که در عمل تعداد ۲۱۷۷۴ واحد و در سال ۸۸ برنامه پیش‌بینی تعداد ۱۲۲۵۰ واحد بوده که از این تعداد تا پایان دی ماه سال جاری تعداد ۶۶۰۷ واحد اراضی واگذار شده است.

۲. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان اردبیل

با توجه به آخرین آمار ارائه شده توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان، در حال حاضر تعداد ۹۱۰۲ پروانه ساخت صادر شده و برای تعداد ۱۱۸۲ نفر متقاضی واجد شرایط، تعیین تکلیف نشده است و همچنین از مجموع تعداد ۲۱۰۹۵ واحد تعریف شده در پروژه‌های مسکن مهر، تعداد ۱۱۹۹۳ واحد به عنوان خارج از طرح مسکن مهر از قبیل سهام مالکانه در نظر گرفته شده است. با توجه به توضیحات فوق ملاحظه می‌شود که تا زمان تهیه گزارش بازرسی واحدی ساخته نشده و صرفاً زمین واگذار شده است.

۳. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان اصفهان

سازمان مسکن و شهرسازی استان اصفهان تأمین و اختصاص زمین به تعاونی‌های مسکن مهر در ۲۲ شهر بالای ۱۲۰۰۰ نفر جمعیت و ۲۷ شهر زیر ۱۲۰۰۰ نفر جمعیت و دو شهر جدید را در دستور کار قرار داده است. حسب بررسی‌های انجام شده تا مقطع زمانی تیرماه سال ۸۸ سازمان مسکن و شهرسازی استان با تعداد ۱۰۱ تعاونی مسکن قرارداد واگذاری منعقد و با تعداد ۴۳ اتحادیه تعاونی مسکن تفاهم‌نامه واگذاری تنظیم نموده است. اراضی تخصیص یافته به امر مسکن مهر در برخی شهرها خصوصاً شهرهای جدید فولاد شهر و مجلسی مناسب

بوده است لیکن موقعیت برخی اراضی در نظر گرفته شده برای اجرای پروژه مسکن مهر از حیث موقعیت جغرافیایی، عوارض طبیعی و دسترسی به راه‌های ارتباطی مناسب نمی‌باشد. به طور نمونه زمین در نظر گرفته شده برای ساخت پروژه طرح مسکن مهر در شهر فریدون شهر در دامنه کوه قرار گرفته است که به طور متوسط شیبی به میزان ۳۰ درصد دارد که با توجه به عرض هر بلوک ساختمانی - به میزان ۲۰ متر - با شیب متوسط منطقه، اختلاف تراز خاک طبیعی زمین بین ابتدا و انتهای هر بلوک ساختمانی - شمال و جنوب بلوک - در حدود شش متر خواهد بود که نشانگر هزینه زیاد آماده سازی و خاک برداری برای احداث واحدها می‌باشد. این در حالی است که خاک برداری در زمین سنگی امر مشکل و هزینه بر بوده و از قرارگیری اراضی در دامنه کوه و وسعت حوزه آبریز و بارش‌های سنگین در فصل زمستان، لزوم مطالعه در مورد احداث سیل بند و کانال‌های جمع‌آوری آب را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید که این موضوع با میزان تمکن مالی متقاضیان طرح مسکن مهر در تناقض است.

۴. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران

مطابق آخرین آمار ارائه شده مربوط به فهرست متقاضیان واجد شرایط معرفی شده از سوی اداره کل تعاون استان، سهمیه واحدهای مسکونی مورد نیاز استان به تعداد ۳۲۰۰۰۰ واحد عنوان شده است که برابر همین فهرست تعداد ۱۶۰۰۰۰ مورد از تقاضاها مربوط به کلان شهرهای کرج و تهران و تعداد ۱۶۰۰۰۰ مورد مربوط به سایر شهرهای استان می‌باشد و اراضی سهم هر قسمت نیز به ترتیب در سطح شهرهای جدید و سایر شهرها تأمین شده است. طی دوره بررسی شده (تا پایان مرداد ماه سال ۸۸) ضمن تأمین مساحتی در حدود ۵۶/۱۰۸۸ هکتار زمین و تعریف نمودن تعداد ۱۴ فقره پروژه مجزا در سطح شهرستان‌های استان نسبت به تنظیم تفاهم‌نامه با اتحادیه و یا تعاونی‌های معرفی شده از سوی اداره کل تعاون استان، تخصیص اراضی و در نهایت انعقاد قرارداد اجاره بلند مدت ۹۹ ساله در قالب مسکن مهر مبادرت شده است. در ادامه بررسی عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی به بررسی چگونگی شناسایی، مکان‌یابی، اخذ مصوبه ستاد تأمین مسکن، صورتجلسه تحویل اراضی، انتقال اسناد مالکیت به نام وزارت مسکن و شهرسازی، تنظیم تفاهم‌نامه و صورتجلسه تخصیص اراضی و در نهایت انعقاد قرارداد

اجاره بلند مدت و واگذاری اراضی به متقاضیان درمورد هریک از پروژه‌ها پرداخته شده است. سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران در اجرای بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور به منظور تامین اراضی مناسب برای اجرای طرح مسکن مهر با پیش بینی مساحت ۳۶۰۰ هکتار از اراضی استان در قالب تعداد ۴۰ پروژه مسکن مهر و معرفی به کار گروه‌های تخصصی مسکن و شهرسازی برای بررسی شرایط اولیه و امکان‌سنجی و سپس تصویب در ستاد هماهنگی تأمین مسکن استان تهران در نهایت تعداد ۱۴ پروژه مسکن مهر را به مساحت تقریبی ۱۱۰۳/۱۰ هکتار در سطح ۱۰ شهرستان (۱۴ شهر) استان تهران تعریف و اجرایی نموده است. همچنین در راستای تبصره ۳ ماده ۱۱ دستورالعمل اجرایی برنامه‌های تأمین مسکن در سال ۸۶ برای تأمین سهمیه کلان شهرهای تهران و کرج در شهرهای جدید پرنده و هشتگرد مساحت ۱۷۹۴/۷۲ هکتار زمین برای اجرای طرح مسکن مهر تخصیص یافته است، لذا با عنایت به مصوبه شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران در مورد رعایت سقف واحدپذیری مسکن مهر به صورت حداکثر تعداد ۸۰ واحد در هکتار و میزان اراضی تخصیص یافته برای اجرای طرح در سطح استان تهران به مساحت ۲۸۹۷/۸۲ هکتار، واحدهای قابل احداث در قالب طرح مسکن مهر به میزان ۲۳۱۸۲۵ واحد مسکونی پیش بینی شده است. به‌طور کلی در بررسی تفاهم نامه‌های تنظیم شده و صورتجلسات تخصیص اراضی در پروژه‌های ۱۴ گانه سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران، اراضی واگذار شده به اتحادیه‌های شهرستانی برای تولید مسکن با ظرفیت نهایی حدود ۸۱۰۰۰ واحد مسکونی و در شهرهای جدید پرنده و هشتگرد به ترتیب برای احداث تعداد ۸۷۶۵۸ و ۴۸۵۲۰ واحد مسکونی پیش بینی شده است و به عبارت کلی اراضی تخصیص یافته برای تولید و عرضه مسکن در قالب تعداد ۲۱۷۱۸۱ واحد مسکونی به متقاضیان احداث بنا در طرح مذکور واگذار شده است.

۵. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان چهارمحال بختیاری

طرح مسکن مهر شهرستان شهرکرد جمعاً مساحت ۱۸۰ هکتار از اراضی را در بر گرفته و براساس مشخصات ارائه شده تا تاریخ ۸۸/۸/۶ پیشرفت عملیات آماده‌سازی کل طرح مسکن مهر شهرکرد به میزانی در حدود ۳۴/۷ درصد بوده است بعضی از تعاونی‌ها عملیات آماده‌سازی

را هنوز شروع نکرده‌اند و مهم‌ترین عملیات انجام شده آماده سازی عبارت است از: عملیات خاکی (خاک‌برداری - خاک‌ریزی)، تسطیح و رگلاژ مسیرهای دسترسی شامل خیابان‌های اصلی و فرعی، عملیات اجرایی جوی و جدول، اجرای لایه ساب بیس (زیر اساس) که آماده آسفالت بوده و در بعضی از اراضی واگذار شده اجرای شبکه توزیع برق انجام شده است و همچنین در بعضی از تعاونی‌ها با توجه به اینکه قسمت‌هایی از کار انجام شده است، به دلیل عدم پرداخت آورده های اعضای تعاونی‌ها و کمبود اعتبار پرداخت هزینه‌های پیمانکار، اجرای آماده‌سازی به صورت نیمه‌کاره رها شده و اکثر ماشین‌آلات پیمانکار در کارگاه متوقف شده است. طرح‌های مسکن مهر استان به شرح ذیل می‌باشد: - طرح مسکن مهر شهرسامان معروف به ۲۰ هکتاری، پس از تحویل زمین وارد مرحله شروع عملیات آماده‌سازی شده. - طرح مسکن مهر شهرسفیددشت در مساحت حدود ۴۳ هکتار بوده که تاکنون هیچگونه اقدامی برای آماده سازی اراضی انجام نشده است. - طرح مسکن مهر شهر فرا دنبه در حال حاضر هیچگونه اقدامی بمنظور عملیاتی شدن آماده سازی انجام نشده و مشاور نیز انتخاب نشده است. - در شهرستان کوه‌رنگ هنوز آماده سازی شروع نشده است. - شهرفارسان با عنوان مساحت ۳۰ هکتاری به‌صورت تپه ماهور با سنگ فشرده و بسیار نامطلوب بوده که می‌بایست با انفجار، سنگ برداری و تسطیح شود. - در بعضی از شهرها هم هنوز زمینی برای تعاونی مسکن مهر تأمین نشده از جمله: بلداجی، آلونی و مال خلیفه، سود جان و کیان، ناغان که به دلیل نداشتن زمین دولتی هیچ گونه اراضی واگذار نشده و فاقد زمین مناسب برای تملک مسکن مهر است.

۶. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان خراسان رضوی

در استان خراسان رضوی تعداد ۴۰ مورد از اراضی به استناد مصوبات هیئت وزیران به برنامه تأمین مسکن اختصاص داده شده که تنها ۶ مورد آن به درخواست شورای تأمین مسکن استان و تعداد ۳۴ مورد باقی‌مانده به درخواست وزارت جهاد کشاورزی و برای تأمین مسکن کارکنان وزارتخانه مذکور بوده است. موقعیت و آخرین وضعیت تحویل و تحول این اراضی به شرح زیر بیان می‌شود:

● تا دی ماه ۸۷ علی‌رغم گذشت چندین ماه از زمان وضع مصوبات هیئت وزیران، اکثر

این اراضی در اختیارسازمان و طرح مسکن قرار نگرفته و تلاش مناسبی برای تعیین تکلیف اراضی مذکور انجام نشده بود. - فرآیندانتقال اراضی متعلق به وزارت جهاد کشاورزی برای مسکن کارکنان این وزارتخانه نیز از پیشرفت مناسبی برخوردار نبوده است که دلیل آن را باید به نوع این اراضی مرتبط دانست. - اطلاق واژه (اراضی) درقوانین موضوعه، سبب برداشت‌های متفاوت از آن شده است. در صورت پذیرش صحت تلقی و رویه اعمال شده از سوی وزارت جهاد کشاورزی، هزاران هکتار از املاک دولتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی، مشمول قوانین مذکور قرار می‌گیرد. - در تبصره (۶) و در قانون سامان‌دهی، هیچ‌گونه تجویز خاصی برای نحوه استفاده از اراضی دولتی تخصیص داده شده به امر مسکن نشده است اما در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی، کارکنان فاقد مسکن و واجد شرایط هر یک از دستگاه‌های واگذار کننده زمین در اولویت استفاده از اراضی مذکور قرار گرفته‌اند. وضعیت تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای انعقاد شده برای طرح مسکن مهر واستیجار تا پایان فروردین ماه ۱۳۸۸ در شهرهای مختلف استان به شرح زیر می‌باشد:

● تا پایان فروردین‌ماه ۸۸ از مجموع تعداد ۶۶ شهر استان تنها در تعداد ۱۸ شهر تفاهم‌نامه و یا قرارداد با متقاضیان مسکن مهر تنظیم و انعقاد و نهایتاً درتعداد ۱۲ شهر، اراضی مورد نظر به اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها تحویل شده است. در تعداد ۶ شهر دیگر به دلیل آنکه اراضی مندرج در تفاهم‌نامه‌ها باید براساس توافقات به‌عمل آمده از مالکین غیردولتی خریداری و یا تهاتر شود و هنوز این موضوع نهایی نشده از این رو قابل واگذاری به اتحادیه‌ها نبوده است. در پروژه مذکور در مجموع، اراضی لازم برای تأمین مسکن به تعدادی در حدود ۶۷۰۰۰ نفر - ۶۶ درصد متقاضیان واجد شرایط تحویل شده است .

۷. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان خراسان جنوبی

در پی امکان‌سنجی انجام شده، شورای مسکن استان در تاریخ ۸۷/۳/۲۵ با تخصیص و واگذاری زمین در روستای دهلکوه واقع در حریم شهر بیرجند بعد از تصویب طرح توسعه و الحاق به محدوده روستا موافقت نموده است. متعاقب آن طرح افزایش مساحت ۱۰۰ هکتاری به محدوده روستای دهلکوه واقع در حریم شهر در تاریخ ۸۷/۴/۲۷ توسط کار گروه شهرسازی و

معماری و در تاریخ ۸۷/۷/۲۷ توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مورد تأیید قرار گرفته و مقرر شده است که طرح این اراضی توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان تهیه شود. دفتر طرح‌های کالبدی وزارت مسکن و شهرسازی این موضوع را دارای مغایرت اساسی با طرح جامع شهر بیرجند تشخیص داده و در تاریخ ۸۷/۶/۱۳ آن را به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان مسکن و شهرسازی استان اعلام نموده ولی هنوز به تأیید شورای مذکور نرسیده است. در این شرایط سازمان مذکور پس از تأیید موضوع در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اقدام به تخصیص این اراضی به شرکت‌های تعاونی مسکن مهر طبق تفاهم‌نامه‌ها نموده است. معاون عمران و توسعه مسکن سازمان مسکن و شهرسازی استان، طی مراحل قانونی این اقدام در سطح استان و انعکاس مورد به شورای عالی شهرسازی و معماری را به عنوان توجیه تخصیص این اراضی اعلام نموده است. این درحالیست که طبق ماده ۸ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (مصوب ۷۸/۱۰/۱۲) موارد مغایرت اساسی طرح‌های تفصیلی با طرح جامع می‌بایست به تأیید شورای عالی شهرسازی و معماری برسد بر این اساس دلایل توجیهی ایشان در مورد تخصیص اراضی قبل از اخذ موافقت شورای عالی شهرسازی و معماری غیرقابل قبول و اقدامی متناقض با این ماده قانونی است. طبق بازدید هیات بازرسی از محل این اراضی مشاهده شد که در قسمت اعظم اراضی، آماده سازی انجام شده است و در بعضی قسمت‌ها عملیات ساخت در حال اجرا بود ولی اثری از اجرای طرح فوق برای مدیریت مسیل‌ها مشاهده نشد. این در حالیست که ضرورت داشت برای جلوگیری از خسارات احتمالی به پروژه‌های احداث مسکن ابتدا وضعیت مسیل‌ها معین و سپس اراضی بمنظور آماده سازی و ساخت به شرکت‌های تعاونی مسکن تحویل می‌شد.

۸. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان خوزستان

ساماندهی متقاضیان برای تشکیل شرکت‌های تعاونی مسکن مهر و معرفی آنها به سازمان مسکن و شهرسازی استان به منظور واگذاری زمین انجام شده و سازمان مسکن و شهرسازی براساس شرایط مقرر در ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل

کشور بررسی لازم را برای واگذاری زمین انجام داده است و از تعداد ۱۱۶۰۴۷ نفر معرفی شده تعداد ۷۳۹۹۸ نفر آنها تأیید شده اند و به تعداد ۵۶۳۷۲ نفر نیز زمین واگذار شده است که معادل ۷۶/۱ درصد افراد تأیید شده می‌باشد. مضافاً اقداماتی از طرف سازمان مسکن و شهرسازی استان خوزستان در رابطه با انتقال اراضی متعلق به سازمان جهاد کشاورزی در شهرهای ایذه، بهبهان و شهرهای دیگر استان انجام شده که در این مورد بخشی از اراضی انتقال یافته است و سایر موارد در حال پیگیری و مکاتبه با جهاد کشاورزی و اداره ثبت می‌باشد. اما علی رغم توضیحات فوق طبق اعلام مدیرکل تعاون استان هنوز در تعدادی از شهرستان‌های استان از جمله شادگان، رامشیر، رامهرمز، باغملک، مسجدسلیمان، دشت آزادگان و اهواز زمین تأمین نشده است.

۹. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان سمنان

یکی از اقدامات سازمان مسکن و شهرسازی استان، اختصاص زمین مناسب به مسکن مهر در پنج شهرستان بوده است. در شاهرود مساحت ۷۴ هکتار، سمنان مساحت ۷۳ هکتار، دامغان مساحت ۲۷/۵ هکتار، مهدیشهر مساحت ۱۱ هکتار و گرمسار مساحت ۶/۲ هکتار زمین به مسکن مهر اختصاص داده شده است. در مکان‌یابی زمین برای طرح مسکن مهر در شاهرود دقت کافی اعمال نشده است بگونه‌ای که زمین در دامنه رشته کوه‌های البرز با شیبی تقریباً تند واقع و این امر هزینه آماده سازی را افزایش داده است. از طرفی وجود شبکه برق فشار قوی و لوله گاز ۲۴ اینچ مشکلات جدی را در آینده در پی خواهد داشت. همچنین سیلاب‌های فصلی یک تهدید بالقوه است هر چند برای پیشگیری از وقوع آن در سفر دوم رئیس جمهور به استان، مبلغ ۷۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال بودجه به منظور ایجاد سیل بند اختصاص داده شده است اما تا زمان حصول نتیجه ساختمان‌های در حال احداث در معرض خطر جدی می‌باشد. بعضی از اعضای تعاونی‌ها از وجود زاغه مهمات در مجاورت طرح مسکن مهر شاهرود اظهار نگرانی نموده اند و به انتخاب زمین در این منطقه معترض می‌باشند. چگونگی تأمین آب شرب پروژه نیز قابل توجه است چرا که اختلاف سطح اراضی نسبت به منبع آب موجود در منطقه، بهره‌برداری از آن را ناممکن ساخته است و آب مورد نیاز با هزینه‌ای سنگین از طریق احداث خط انتقال جدید از

شرق به غرب و ایجاد منبعی دیگر امکان‌پذیر خواهد بود. موضوع سطح شیب‌دار در مورد اراضی ۱۱ هکتاری مهدیشهر نیز مصداق دارد و برای سیل بند آن منطقه هم مبلغ ۳۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال در نظر گرفته شده است. زمین اختصاص یافته در گرمسار نیز در پست‌ترین نقطه (خط القعر) شهری و در مسیل نهر غیاث آباد واقع شده که از هم‌اکنون اعتراضاتی را در پی داشته است. اراضی پیش‌بینی‌شده برای اجرای طرح مسکن مهر در شهرهای سمنان و دامغان از نظر مکان‌یابی با مشکل خاص مواجه نمی‌باشد.

۱۰. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان سیستان و بلوچستان

براساس برنامه‌ای که در سال ۸۶ تدوین شده برای تأمین زمین در تعداد ۶ شهر از ۳۲ شهر استان نسبت به شناسایی اراضی مناسب اقدام شده است. برخی از این اراضی که در داخل محدوده شهرها قرار دارد تحت مالکیت وزارت مسکن و شهرسازی به نمایندگی از دولت قرار دارد که برای اجرای مسکن مهر در نظر گرفته شده که البته میزان آن با توجه به برآوردهای انجام شده و نیز سهمیه اختصاص یافته به استان بسیار کم است در نتیجه برای تملک اراضی متعلق به سایر دستگاه‌ها مذاکراتی با آن‌ها انجام شده و بخشی از این اراضی به تملک درآمده است. در مجموع می‌توان گفت واگذاری اراضی برای احداث مسکن مهر روند کندی را طی می‌نماید. به طوری که با گذشت سه سال از این طرح تعداد ۶۴۵ واحد به بهره‌برداری رسیده که نسبت به برنامه - یعنی تعداد ۱۳۲۰۰ واحد پیش‌بینی شده - خیلی عقب است و فاصله بسیار زیادی دارد.

۱۱. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان قم

سازمان مسکن و شهرسازی استان نسبت به اختصاص مساحتی در حدود ۸۸ هکتار زمین در چهار منطقه با ظرفیت تعداد ۴۲۳۶ واحد مسکونی از پردیسان قدیم را در اختیار اتحادیه‌های تعاونی مسکن مهر قرار داده است و در ادامه به دلیل زیاد بودن تعداد متقاضیان در نوبت اقدام به توسعه پردیسان به میزان ۵۷۰ هکتار و پیگیری مراحل اجرایی در زمینه الحاق اراضی به محدوده، تعیین مشاور تهیه طرح‌های فاز صفر و فاز یک و دو ... نموده است و در ماه‌های بعد

اراضی برای آماده سازی دراختیار اتحادیه‌های مسکن استان قرار گرفته است. با توجه به روند کار مشاهده می‌شود که برنامه مدونی برای برنامه‌ریزی و واگذاری به موقع اراضی و پیشرفت کار در مورد آماده سازی و احداث ساختمان وجود ندارد و آن قسمت از پیشرفت کار که مطرح شد مربوط به اراضی است که طی سالیان گذشته فعالیت‌های آماده سازی و یا ساخت‌وساز در اطراف آن وجود داشته است. به طور کلی برنامه مدونی در این مورد ارائه نشده است، در نتیجه عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

۱۲. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان کردستان

سازمان مسکن و شهرسازی استان کردستان براساس نقشه اراضی و با لحاظ نمودن تعداد افراد معرفی شده در هر تعاونی به ازای هر نفر مساحت ۱۰۰ متر مربع - در شهرستان سنندج - و در سایر شهرستان‌ها مساحتی در حدود ۷۵ متر مربع زمین در نظر گرفته شده است و قرارداد اجاره بلندمدت تنظیم شده و کلیه واگذاری‌ها به غیر از شهر سقز بر اساس نقشه و آن هم بدون رعایت حدود اربعه بوده است. در سطح استان به غیر از شهرستان سقز تا تاریخ ۸۷/۳/۱۱ هیچگونه زمینی آماده احداث و ساخت‌وساز نبوده و کلیه قراردادهای ساخت عملاً از سال ۸۸ واز مرداد ماه به بعد انجام شده است. در مورد مسکن مهر شهرستان بانه ابتدا قراردادهای ساخت و ساز به صورت مناقصه محدود و در قالب مدیریت پیمان در تاریخ ۸۷/۱۱/۲۱ با حضور مسئولان مربوط به تأیید رسیده که پس از گذشت سه ماه و با ابطال اقدامات قبلی تصمیم به برگزاری مناقصه عمومی از طریق فراخوان عمومی اتخاذ شده است که همین تصمیم گیری های متعدد سبب اتلاف وقت و هزینه فراوانی شده است.

۱۳. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان کرمانشاه

بررسی‌ها نشان می‌دهد تا تاریخ ۸۸/۳/۹ میزان اراضی تأمین شده در سطح استان به مساحت ۱۹۴/۲۹ هکتار می‌باشد که به منظور احداث واحدهای آپارتمانی طرح مسکن مهر در نظر گرفته شده است. در صورت رفع مشکلات موجود از اراضی - که مهمترین آن رفع معارض در اراضی اسلام‌آباد، مراد آباد کرمانشاه و ... می‌باشد - نیز با توجه به استقبال از این

طرح، تعداد ۲۳۷۵۹ نفر از متقاضیان صاحب مسکن می‌شوند این در حالیست که مقدار اراضی تأمین شده با توجه به آمار کلی ثبت‌نام شدگان واجد شرایط - که تعداد آنها ۱۰۰۰۰۰ نفر است - تنها جوابگوی حدود ۲۳ درصد از متقاضیان می‌باشد و برای بقیه آنها از سوی سازمان مسکن و شهرسازی و اداره کل تعاون استان اقدامی انجام نشده است. همچنین با توجه به وضعیت اراضی تملک شده و مواردی نظیر: موقعیت نامناسب اراضی، دوری اراضی از مرکز شهر و سایر مشکلات طرح مذکور میزان استقبال کنندگان از این طریق به میزان چشمگیری نسبت به ماه‌های اولیه ثبت‌نام کاهش یافته است که این وضعیت، تعداد ۱۹۱۱۳ نفر متقاضی را دربر می‌گیرد.

۱۴. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان

بر اساس برنامه‌های اعلام شده از سوی وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان مسکن و شهرسازی استان از سال ۸۶ لغایت پایان سال ۸۸ موظف به واگذاری زمین برای احداث تعداد ۶۱۰۰۰ واحد مسکونی بوده لیکن مستندات موجود بیانگر آن است که سازمان مسکن و شهرسازی استان تا پایان آبان ۸۸ موفق به تنظیم تفاهم نامه و واگذاری زمین به شرکت‌های تعاونی مسکن مهر به تعداد ۳۰۰۶ نفر شده که این عملکرد در نگاه اول منطبق بر برنامه‌های اعلام شده نبوده است. تعداد متقاضیان واجد شرایط در استان - پس از استعلام فرم ج - به میزان ۳۶۱۵۹ نفر کاهش یافته و این امر نشانگر آن است که برنامه‌های اعلام شده از سوی وزارت مسکن و شهرسازی بر اساس نیازسنجی مناسب و درست تهیه نشده است. اگرچه سازمان برای احداث تعداد ۳۰۰۶ واحد مسکونی مجموعاً زمین‌هایی به مساحت ۲۷۷/۱۵ هکتار در اختیار تعاونی‌های مسکن مهر قرار داده اما آنچه که از این تعداد منجر به انعقاد قرارداد شده، مساحت ۲۰۵/۱۹ هکتار برای احداث تعداد ۱۳۲۰۳ واحد مسکونی بوده است.

۱۵. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان مازندران

تعداد ۲۰۳۳۱ نفر متقاضیان مسکن مهر ثبت‌نام شده اند و پس از بررسی شرایط ثبت نام شدگان و ... تعداد ۷۲۷۱ نفر واجد شرایط تشخیص داده شده و مابقی به لحاظ عدم احراز

شرایط کافی، عدم مراجعه و انصراف از فهرست خارج شده‌اند. واجدین شرایط در قالب تعداد ۳۲ تعاونی سامان‌دهی شده‌اند که تعداد ۲۴۰۰ نفر در قالب ۲۴ تعاونی در پروژه میار کلا با پرداخت سهم الشرکه آماده سازی به سازمان مسکن و شهرسازی استان برای واگذاری عرصه (اجاره ۵ ساله) معرفی شده‌اند. سایر واجدین شرایط به همان نحو برای پروژه مشابه در کیلومتر ۴۵ ساری (مرکز ساحلی گهر باران) معرفی شده‌اند و مجوز احداث شهرک از شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اخذ شده و مقدمات آماده سازی عرصه در حال انجام است.

۱۶. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان مرکزی

بررسی‌ها در مورد امکان‌سنجی و مکان‌یابی اراضی مورد واگذاری حکایت از آن دارد که برخی از اراضی تخصیص یافته به مسکن مهر از شرایط مطلوبی برخوردار نبوده است به عنوان مثال زمین واگذار شده در شهرستان تفرش، در دامنه کوه است که زمینه افزایش هزینه‌های جانبی از جمله گودبرداری، لاشه چینی با سنگ و آماده سازی را به همراه داشته و زمین واگذار شده در شهر دلپجان در محدوده قنات است که با پیگیری‌های انجام شده نسبت به اصلاح محدوده واگذاری اقدام شده است که این موضوع ناشی از عدم دقت در کارشناسی امکان‌سنجی و مکان‌یابی تشخیص داده شده است.

۱۷. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان لرستان

بررسی‌ها نشان می‌دهد که به شهرستان‌های کوه‌دشت و سلسله برای اجرای طرح مسکن مهر زمین اختصاص داده نشده و اراضی واگذار شده به شهرستان‌های دورود، ازنا و دلفان نیز دارای معارض محلی است. مسئولان امر در سازمان مسکن و شهرسازی استان علی‌رغم وجود معارضین محلی از یک طرف و عدم حفظ و حراست اراضی توسط مالک زمین از طرف دیگر اقدام به اخذ زمین دارای تعارض از مالک نموده‌اند. به عنوان مثال در شهرستان ازنا علی‌رغم کافی بودن زمین برای اجرای مسکن مهر، سازمان مسکن و شهرسازی استان اقدام به اخذ مساحت ۲۱ هکتار از اراضی شرکت نفت نموده است. با عنایت به اینکه در مسکن مهر می‌بایست درخواست اولیه و نیازسنجی به طور مشخص و به تفکیک انجام می‌شد ملاحظه

می شود که این موضوع به درستی انجام نشده و پیش‌بینی برنامه‌ای سازمان در سایر شهرها لحاظ نشده است.

۱۸. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان همدان

با توجه به اینکه مساحت ۵۵/۸۵ هکتار زمین به‌تعداد ۱۰۲۱۵ نفر متقاضی واگذار شده است. از مجموع مساحت ۵۵/۸۵ هکتار زمین واگذار شده به طرح مسکن مهر در استان، مساحت ۴۲/۶۶ هکتار فضای سبز - با در نظر گرفتن مساحت ۱۰ هکتار ملایر که کاربری آن مجدداً تغییر یافت - و مساحت ۲۳/۱۹ هکتار فضای عمومی (آموزشی، نظامی، فرهنگی، تأسیسات و ...) به کاربری مسکونی تغییر داده شده است. در شهرهای ملایر و نهاوند به ترتیب مساحت ۳۹۰۳۳۵ و ۸۶۳۲۸ مترمربع مجموعاً تغییر کاربری داده شده است و لیکن زمین اختصاص یافته به تعاونی مسکن مهر در هر شهرستان به ترتیب به مساحت ۱۲۶۱۷۰ و ۶۱۹۳۰ متر مربع می‌باشد. مطالب فوق مؤید تغییر کاربری زمین هاست و این تغییرات کاربری مغایر با ماده ۴ و ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، واگذاری، تفکیک و افزای اراضی فاقد کاربری مسکن برای امر مسکن توسط دستگاه‌های دولتی و عمومی و ... تحت هر عنوان و در هر نقطه از کشور، اعم از داخل یا خارج محدوده شهرها می‌باشد. در شهر همدان که مرکز استان همدان می‌باشد، فضای سبز کمتری به نسبت شهرهای ملایر، نهاوند و اسدآباد وجود دارد و میزان تغییر کاربری فضای سبز به نسبت کلیه شهرهای استان بیشتر است. این به معنای از دست رفتن فضای سبز در مرکز استان بوده است و بالتبع در آینده کمبود فضای سبز با بالا رفتن جمعیت و بیشتر شدن آلودگی هوا به طور قابل توجه مشخص خواهد شد.

۱۹. عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان ایلام

در اجرای ماده ۲۷ قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ و جزء ۲-۲ بند «د» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور تعداد ۸۲۴۹ نفر از اقشار مختلف استان اعم از کارمندان و مشاغل آزاد در شش شهرستان استان - ایلام، آبدانان، ایوان، دره‌شهر،

دهلران و مهران - که شامل گروه‌های کم درآمد و فاقدین مسکن بوده‌اند در قالب تعداد ۷۵ تعاونی مسکن مهر ساماندهی شده‌اند که تعداد ۳۵۶ نفر آنها در قالب ۶ تعاونی در شهرستان ایلام تاکنون موفق به تحویل زمین نشده و تعداد ۳۰۶ نفر نیز در دو شهرستان دره‌شهر (۴۲ نفر) و مهران (۲۶۴ نفر) مراتب انصراف خود را اعلام نموده‌اند. در حال حاضر تعداد ۷۵۸۷ واحد در حال ساخت می‌باشد. برای استان ایلام ساخت تعداد ۱۰/۰۰۰ واحد مسکونی و آماده سازی تعداد ۱۴/۰۰۰ واحد زمین تصویب و تعیین شده که با توجه به اظهارات آقای فرشاد دوستی رئیس سازمان مسکن و شهرسازی استان در تاریخ ۸۹/۴/۱۰ سقف ساخت واحد مسکونی در استان ایلام به تعداد ۱۱۵۰۰ واحد افزایش یافته است این درحالی است که با بررسی عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی استان ایلام و تا زمان بازرسی تنها عملیات آماده‌سازی و ساخت تعداد ۷۵۸۷ واحد مسکونی محقق شده و علی رغم گذشت سه سال از برنامه به میزان ۴۵/۸ درصد سهمیه آماده‌سازی و با احتساب سهمیه جدید ساخت میزان ۳۴ درصد عملیات ساخت مسکن تحقق پیدا نکرده و در دو شهرستان ملکشاهی و سرابله نیز در این مورد اقدامی انجام نشده است.

بررسی نحوه آماده‌سازی اراضی و ارائه خدمات زیربنایی

پس از مکان‌یابی، شناسایی و جانمایی اراضی مورد نیاز طرح احداث مسکن اقشار کم‌درآمد و در نهایت تعیین و تخصیص اراضی مزبور به منظور احداث واحدهای مسکونی مشخص در قالب پروژه مسکن مهر مطابق مصوبات ستاد هماهنگی و تأمین مسکن و کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی استان، مهمترین مبحث فراروی مجریان طرح مسکن مهر تأمین تأسیسات زیربنایی، خدمات روبنایی، تهیه طرح‌های آماده‌سازی و اجرای طرح‌های مصوب می‌باشد به طوری که مطابق تبصره ۳ ماده ۱۵ دستورالعمل اجرایی برنامه‌های تأمین مسکن سال ۱۳۸۶ و اگذاری اراضی مذکور بمنظور احداث مسکن به تعاونی‌ها و سایر متقاضیان واجد شرایط مستلزم شروع عملیات آماده‌سازی روان شدن مراحل اجرایی کار می‌باشد.

۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی

مطابق تعاریف و اصطلاحات ارائه شده، خدمات زیربنایی عبارت است از مجموعه خدمات - شامل انتقال شبکه‌های آب، برق، گاز، تلفن و نظایر آن - که از مبدا تأمین تا محل ملک مورد نظر توسط دستگاه‌های خدمات رسان ارائه می‌شود. خدمات روبنایی نیز شامل احداث اماکن عمومی از قبیل فضاهای آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و فضای سبز است که از طریق اعتبارات دولتی تأمین و توسط شهرداری‌ها و یا مدیریت شهرهای جدید ارائه می‌شود.

۱-۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی استان اردبیل

اجرای کانال‌های آب سطحی و جدول گذاری خیابان‌ها و تحکیم شوارع و خیابان‌ها برای جلوگیری از تخریب و هزینه مجدد، آخرین مرحله آماده‌سازی را شامل می‌شود. درحالی‌که در پروژه‌های مسکن مهر فرهنگیان، گرمی، پارس آباد، مشکین شهر قبل از هر گونه اقدام درمورد احداث ابنیه کلبه مراحل آماده سازی درحال اجرا می‌باشد که قطعاً در جریان تردد ماشین آلات سنگین ساختمانی و اجرای سفت‌کاری ساختمان‌ها، مقدار قابل توجهی از آن‌ها تخریب خواهد شد.

۱-۲. نحوه ارائه خدمات زیربنایی و روبنای استان اصفهان

اعتبار مورد نیاز برای پروژه‌های مسکن مهر به تفکیک هر یک از شرکت‌ها عبارت است از؛ شرکت آب و فاضلاب استان اصفهان به مبلغ ۱۲۴۰ میلیارد ریال برای اجرای شبکه‌های آب و فاضلاب به‌استثنای مبالغ حق انشعاب و شرکت توزیع برق شهرستان اصفهان به مبلغ ۲۲۷۱۷ میلیارد ریال برای احداث شبکه‌های نیرو رسانی (به غیر از انشعاب) در سطح شهرستان اصفهان و شرکت توزیع برق استان اصفهان مبلغ ۸۴ میلیارد ریال برای تعداد ۲۶ پروژه در دست تهیه طرح برق رسانی. کمیته امور زیربنایی و تأمین منابع طرح مسکن مهر به منظور پیگیری و هماهنگی امور مربوط به تأمین خدمات زیربنایی پروژه‌ها در سال ۸۶ تشکیل شده لیکن این جلسات در سال‌های بعد ادامه نیافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد ایجاد خدمات روبنای مورد نیاز از قبیل مراکز آموزشی، بیمارستانی، درمانگاهی و مسجد

با هدف تثبیت سکونت در قطب‌های احداث مسکن مهر و جلوگیری از مهاجرت به مرکز استان و شهرستان‌ها در شورای مسکن استان مورد توجه کافی قرار نگرفته است.

۳-۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی و روبنای استان تهران

سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران در راستای وظایف خود نسبت به معرفی و ارائه اطلاعات اولیه اراضی شناسایی شده به دستگاه‌های خدمات رسان اقدام نموده است. دستگاه‌های ارائه کننده تأسیسات و خدمات زیربنایی و روبنایی نیز طی بند دوم نوزدهمین جلسه ستاد مسکن استان امکان تأمین منابع مورد نیاز طرح‌های اعلام شده را میسر دانسته اند، و لیکن نسبت به ارائه ریز برآورد اولیه فنی و اقتصادی و محاسبات اعتباری مربوط اقدام خاصی از سوی دستگاه‌های خدمات رسان انجام نشده است. قابل ذکر این که علی رغم اعمال نظارت از سوی ستاد هماهنگی تأمین مسکن و اجرای مصوبات مربوط توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران در مورد تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی در اراضی مربوط به مسکن مهر، کماکان بسیاری از طرح‌های مورد نظر با مشکلاتی از قبیل تأمین آب، برق و سایر خدمات عمومی روبرو است و دستگاه‌های خدمات رسان اقدامات خاصی در مورد ارائه برنامه‌های اجرایی خود شامل برآوردهای فنی، هزینه‌های اجرایی و برنامه زمان‌بندی اجرای خدمات انجام نداده اند.

۴-۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی استان خراسان جنوبی

در اولین جلسه ستاد هماهنگی تأمین مسکن استان در سال ۸۷ مصوب شده است مبلغ ۵ میلیارد ریال توسط استانداری خراسان جنوبی به منظور ایجاد تأسیسات و خدمات زیربنایی در پروژه های مسکن مهر به دستگاه‌های خدمات رسان شهری (برق، آب و فاضلاب، مخبرات) اختصاص یابد که مبلغ ۲۵۰۰ میلیون ریال آن به شرکت آب و فاضلاب استان و معادل همین مبلغ نیز به شرکت توزیع برق برای کمک به زیرساخت‌های مسکن مهر در شهرستان‌های بیرجند، فردوس و قائن اختصاص یافته است درحالی که برآورد این دستگاه‌ها برای اجرای این طرح در سطح استان به ترتیب مبالغ ۳۵۱۰۰ و ۵۳۸۵۲ میلیون

ریال بوده است.

۵-۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی استان خوزستان

دستگاه‌های خدمات رسان (برق، آب، فاضلاب، گاز و ...) تا قبل از سال ۸۸ به علت عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه اقدامی انجام نداده‌اند. در این مورد در ماه‌های آخر سال ۸۷ از طرف سازمان مسکن و شهرسازی استان مکاتباتی با دستگاه‌های اجرایی انجام شده است که گزارش‌های تهیه‌شده توسط دستگاه‌های خدمات رسان در مورد میزان اعتبارات مورد نیاز نشان‌دهنده برآورد مبالغ هنگفتی در زمینه اجرای خدمات می‌باشد.

۶-۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی استان سیستان و بلوچستان

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تا زمان استقرار هیات بازرسی تنها یک جلسه برگزار نموده است که از جمله مصوبات آن اختصاص مبلغ ۴۰۰ میلیارد ریال برای اجرای پروژه‌های زیربنایی و روبنایی مسکن مهر می‌باشد که باید بر اساس پیشرفت فیزیکی و نیز بند (ب) دستورالعمل تخصیص و پرداخت یارانه‌های بخش مسکن در دستور کار قرار گیرد. شایان ذکر است که برای جذب اعتبارات تاکنون هیچ اقدامی در سطح استان انجام نشده است.

۷-۱. نحوه ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی استان قم

حسب بررسی ملاحظه شد در تاریخ ۸۶/۸/۸ شورای تأمین مسکن استان طی صورتجلسه شماره هفت عنوان نموده است کلیه دستگاه‌های مرتبط با شورای تأمین مسکن استان - بخصوص متولیان بخش‌های زیرساختی از جمله شرکت‌های آب و فاضلاب، گاز، برق و ... - گزارش انجام کارهای خود را به جلسات شورا ارائه نمایند و همچنین تأمین آب شهرک گنجینه توسط شرکت‌های آب و فاضلاب و آب استان مطالعه شود و در این مورد به صورت کتبی به سازمان مسکن و شهرسازی استان اعلام نظر نمایند و در تاریخ ۸۷/۷/۷ شورای تأمین مسکن مصوب نمود که قسمتی از منابع مالی استانی شرکت آب و فاضلاب استان برای تأمین تأسیسات زیربنایی مسکن مهر استان اختصاص یابد.

۸-۱. ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی استان کرمان

طی بررسی‌ها ملاحظه شد که در مورد تأمین اعتبار و تهیه طرح و اجرای شبکه‌های تأسیسات زیربنایی تحت نظارت و راهبری شورای مسکن استان تاکنون اقدامات قابل توجه اجرایی انجام نشده است.

۹-۱. نحوه اجرای خدمات زیربنایی و روبنایی استان گیلان

اعتباری به مبلغ ۷/۶۸۵/۰۰۰/۰۰۰ ریال از محل یارانه‌ها توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان به حساب شرکت های آب و فاضلاب و برق منطقه‌ای استان کارسازی و مطابق مستندات موجود در راستای خرید ترانسفورماتور احداث پست برق و خرید لوله و اتصالات آبرسانی به پروژه‌ها به هزینه قطعی منظور شده است. همان گونه که ملاحظه می‌شود مبلغ اعتبار مورد نیاز برای تأمین تأسیسات زیربنایی و خدماتی پروژه‌های مسکن مهر کمتر از برآورد اولیه - مبلغ ۶۲۶/۵۳۳/۰۰۵/۰۰۰ ریال - می‌باشد اما تخصیص و پرداخت مبلغ ۱/۲۳۵/۰۰۰/۰۰۰ ریال از محل اعتبارات استانی و یارانه‌های تأسیساتی و زیربنایی برای سال ۸۷ - باتوجه ویژه به این نکته که واحدهای مسکونی می‌بایست ظرف مدت مشخصی ساخته شود و در اختیار متقاضیان برای سکونت قرار گیرد - بسیار کمتر از رقم مورد نیاز می‌باشد. بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که سهم یک‌سوم دستگاه‌های ذی‌ربط از محل اعتبار خود به منظور تأمین تأسیسات زیربنایی و خدماتی پروژه‌های مسکن مهر تأمین نشده است.

۱۰-۱. نحوه خدمات زیربنایی و روبنایی استان همدان

به موجب قسمت ۲-۹ بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور واگذاری زمین‌های فاقد تأسیسات زیربنایی ممنوع است. لیکن اراضی واگذار شده به تعاونی مسکن کارمندان همدان (تپه حصار آقا شمسعلی)، اتحادیه تعاونی‌های مسکن کارگری و مشاغل آزاد همدان (جنب شهرک امید اکباتان) و تعاونی مسکن مهر نه‌بوند (تپه گل زرد) در شروع واگذاری و اجرای طرح مسکن، همه فاقد تأسیسات زیربنایی بوده است شرکت‌های خدمات رسان

موظفند در مورد پروژه‌های مسکن مهر نسبت به اجرای تأسیسات تا ورودی طرح و برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های تأمین آب، فاضلاب، برق، گاز و ... اقدام نمایند. لیکن تا زمان بازرسی پروژه ای به بهره برداری نرسیده بود، لذا طرح های دستگاه ها و شرکت خدمات رسان تاکنون اجرا نشده است.

۱۱-۱-۳- نحوه خدمات زیربنایی استان یزد

با توجه به تکالیف قانونی مقرر در بند(د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور در مورد اجرای عملیات زیربنایی از سوی دستگاه‌های ذی ربط، تأسیسات زیربنایی توسط شرکت‌های خدمات رسان من جمله شرکت های آب و فاضلاب، توزیع برق، مخابرات و گاز استان باید هم‌زمان با پیشرفت فیزیکی پروژه‌های مسکن مهر انجام شود. در این راستا از سال ۸۶ از محل اعتبارات فصل عمران شهری برای زیرساخت‌های مسکن مهر مبلغ ۶ میلیارد ریال و در سال ۸۷ برای زیرساخت‌های مسکن مهر مبلغ ۱۱ میلیارد ریال به استان تخصیص یافته که مبلغ ۴/۹۵ میلیارد ریال آن به شرکت توزیع برق و مبلغ ۶/۰۵ میلیارد ریال به شرکت آبفای استان پرداخت شده است.

۱۲-۱-۳- نحوه ارایه خدمات زیربنایی و روبنایی استان ایلام

از نکات قابل ذکر در این واگذاری‌ها می‌توان به عدم رعایت سرانه‌ها و نحوه تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی واحدهای مسکونی اشاره کرد به گونه‌ای که برای تأمین زمین مورد نیاز تعاونی‌های مسکن مهر از طریق تغییر کاربری‌های گسترده فضاهای عمومی نواحی و شهرستان‌های مزبور- با طرح و تصویب موضوع در کمیسیون موضوع ماده ۵ استان ایلام - اقدام شده است که در این راستا جمعاً مساحت ۷۹۵۶۵/۴۹ متر مربع از فضاهای عمومی با کاربری‌های آموزشی، فضای سبز، ورزشی، تجهیزات شهری، فرهنگی، درمانی و ... به مسکونی با تراکم بالا برای مسکن مهر اختصاص یافته که تنها مساحت ۱۶۳۸۲/۷۴ متر مربع آن تأمین شده و مساحتی نزدیک به ۶۳۱۸۲/۷۵۰ متر مربع آن از حیث محل وقوع تأمین نشده است. با بررسی اسناد و مدارک مربوط و بازدیدهای میدانی مشخص شد که در

این واگذاری ها ضوابط و معیارهای فنی و تخصصی - از جمله : ضرورت تغییر کاربری ها، جایگزینی زمین مناسب برای تأمین سرانه های عمومی مورد نیاز، نحوه تأمین خدمات، تأسیسات زیربنایی و امکان اصلاح و جایابی شبکه های موجود، ضوابط طرح تفصیلی، رعایت فاصله بلوک ها، تراکم بلوک ها، پارکینگ طبقات، نحوه دسترسی ها و سطوح اشغال، تراکم جمعیت و ... - در نظر گرفته نشده است. بنا به بررسی های انجام شده و تا زمان بازرسی هیچ گونه تلاشی بمنظور تأمین فضاهای عمومی مورد نظر با توجه به حذف گسترده کاربری های عمومی نواحی به ویژه نواحی ۳ و ۴ ایلام از طرف سازمان مسکن و شهرسازی استان انجام نشده است فلذا عملکرد دستگاه مذکور در این مورد ضعیف ارزیابی می شود .

۲. نحوه آماده سازی اراضی

آماده سازی اراضی به مجموعه فعالیتهایی اطلاق می شود که با هدف بهره برداری از اراضی خام برای آماده سازی به منظور احداث و بهره برداری ضروری است. این فعالیت ها شامل تسطیح زمین، اجرای جوی و جدول، زیرسازی و آسفالت معابر، شبکه های تأسیسات زیربنایی و احداث مساجد می باشد، لذا با توجه به لزوم ارتباط منطقی بین اراضی مورد آماده سازی و سایر مناطق شهری، رعایت سیمای شهری، معماری ایرانی - اسلامی و ... کلیه این فعالیت ها در قالب طرح های آماده سازی انجام می شود.

۲-۱. نحوه ارائه خدمات آماده سازی اراضی در استان آذربایجان غربی

نظارت کافی از سوی سازمان مسکن و شهرسازی استان در آماده سازی اراضی مسکن مهر اعمال نشده به طوری که فقط تسطیح انجام گرفته و به جدول گذاری و اجرای معابر و زیر ساخت ها توجه نشده است. همچنین در قطعاتی که تسطیح نیاز نداشته با معرفی سازمان مسکن و شهرسازی و اداره کل تعاون استان از تسهیلات آماده سازی استفاده شده است. با مشاهده قطعات تعاونی های مسکن مهر ملاحظه می شود که آماده سازی علی رغم استفاده از تسهیلات آماده سازی با تعریف مقرر مطابقت نداشته و تنها در مواردی که زمین نیاز به خاک برداری داشته الزاماً تسطیح انجام شده است. تسهیلات آماده سازی در ابتدای

عملیات اجرایی اعطا ولی آماده سازی بصورت بسیار ناقص و ابتدایی و با هزینه صوری انجام می‌شود. وجود اختلاف فاحش در ارزش و موقعیت اراضی واگذار شده به تعاونی‌های مختلف و هزینه‌های بسیار بالا برای آماده سازی اراضی نامرغوب - از جمله خاک‌برداری با حجم بالا، احداث دیوار حایل و احداث کانال توسط بعضی از تعاونی‌ها - موجب نارضایتی اعضای این گونه تعاونی‌ها شده است.

۲-۲. نحوه ارائه خدمات آماده‌سازی اراضی در استان اصفهان

بنیاد مسکن اصفهان تا مقطع زمانی بازرسی از تعداد ۵۴ شهر، عملیات آماده‌سازی تعداد ۲۵ شهر زیر ۱۲۰۰۰ نفر جمعیت - که زمین آن توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان تأمین شده است - را شروع نموده و این عملیات در تعداد ۱۹ شهر به اتمام رسیده است. تعداد ۱۰ شهر از ۵۴ شهر فوق مربوط به شهرهای شرقی اصفهان (هرند، حسن‌آباد، نیک‌آباد، کوهپایه، سگزی، اژی، محمدآباد، تودشک، ورزنه و نصرآباد) بنا به پیشنهاد سازمان مسکن و شهرسازی استان از طرح مسکن مهر خارج شده و زمین‌های آماده سازی شده در این شهرها به صورت انفرادی - هر نفر یک پلاک - در قالب واگذاری آزاد به متقاضیان واگذار شده است.

۲-۳. نحوه ارائه خدمات آماده سازی اراضی در استان تهران

مطابق آخرین آمار ارائه شده توسط ستاد مسکن مهرتهران (تا پایان شهریور ۸۸) از تعداد ۱۴ پروژه تعریف‌شده توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران در مورد ۹ پروژه شرکت‌های مهندسی مشاور طراح، نسبت به ارائه نقشه‌های فاز یک آماده‌سازی به کمیته مذکور اقدام نموده‌اند. در همین راستا اعضای کمیته تخصصی بررسی طرح‌ها پس از بررسی‌های تکمیلی تعداد ۸ فقره از نقشه‌های مربوط به فاز یک آماده‌سازی، چهار پروژه مربوط به مرحله فاز دو آماده‌سازی و یک پروژه را در مرحله فاز یک معماری تأیید نموده‌اند. شایان ذکر این که تعداد ۹ فقره از پروژه‌های مسکن مهر منجر به انعقاد قرارداد آماده‌سازی شده که بعضاً روند اجرای آن قبل از صدور دستورالعمل‌های مربوط انجام شده است. نکاتی

در خصوص طرح‌های مختلف مسکن استان تهران قابل ذکر است:

– با وجود انتخاب مشاور تهیه‌کننده طرح آماده سازی برای پروژه مسکن شهریار اما هنوز هیچ‌گونه طرح و نقشه‌ای از سوی مهندسين مشاور برای طرح در کمیته ارایه نشده است. – در پروژه مسکن مهر شهرستان ری، شهر حسن‌آباد منطقه سنگستان بیجین انجام خدمات مشاوره تهیه طرح مرحله اول آماده سازی با شرکت مهندسين مشاور شهر و برنامه منعقد شده و لیکن کماکان هیچ‌گونه نقشه مربوط به طرح آماده سازی اراضی مذکور از سوی شرکت مشاور به کمیته تخصصی بررسی طرح‌ها ارائه نشده است. – در پروژه مسکن مهر شهرستان دماوند، شهر رودهن روستای مهرآباد مساحت ۳۰ هکتار از اراضی روستاهای مهرآباد، اتحادیه تعاونی‌های مسکن کارگری و کارمندی شهرستان دماوند به منظور آماده سازی اراضی تخصیصی برای احداث تعداد ۲۱۰۰ واحد مسکونی در قالب مسکن مهر نسبت به انتخاب شرکت مهندسين مشاور شارستان برای طراحی و ارایه نقشه‌های فاز یک و دو آماده سازی و معماری اقدام می‌کند.

۴-۲. نحوه آماده سازی اراضی در استان خراسان جنوبی

طبق برنامه آماده سازی اراضی در سال ۸۶ از سوی وزارت مسکن و شهرسازی برای استان خراسان جنوبی تعداد ۱۷۰۰۰ واحد سهمیه آماده‌سازی معین و طبق ماده یک دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی مقرر شده است تا این سهمیه در قالب برنامه آماده سازی و با تأیید ستاد تأمین مسکن استان بین شهرستان‌های استان توزیع شود. ستاد تأمین مسکن تعداد ۱۳۶۰۰ واحد از این سهمیه را به شهرهای بالای ۱۲۰۰۰ نفر جمعیت و تعداد ۳۴۰۰ واحد را به شهرهای کمتر از ۱۲۰۰۰ نفر جمعیت اختصاص داده است. شایان ذکر اینکه سهمیه استان در سال ۸۷ در حدود تعداد ۴۰۰۰ واحد افزایش یافته است. ولی در ارتباط با توزیع شهری این سهمیه مستندی در مصوبات ستاد مشاهده نشد.

۵-۲. نحوه ارائه خدمات آماده‌سازی اراضی در استان سمنان

در سطح ۵ شهر استان (سمنان، دامغان، شاهرود، گرمسار و مهدیشهر) در مجموع مساحت

۱۹۱ هکتار زمین به امر آماده سازی اختصاص یافته است. به منظور انجام عملیات آماده سازی در این اراضی برای هر شهر، موجودی واحد تعیین و پس از تصویب در ستاد تأمین مسکن استان، تفاهم‌نامه طراحی و آماده سازی سه‌جانبه بین اداره کل تعاون، سازمان مسکن و شهرسازی استان و مجری هر شهر تنظیم شده که در بند دو تفاهم‌نامه‌های طراحی آمده است: «(مجری تفاهم‌نامه طراحی) متعهد می‌شود با هماهنگی اداره کل تعاون نسبت به انجام مطالعات فنی و توجیهی طرح و طراحی و تهیه نقشه آماده‌سازی توسط مهندسین مشاور ذی‌صلاح حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ تنظیم این تفاهم‌نامه اقدام و به تصویب سازمان مسکن و شهرسازی استان برسانند.» مجریان طرح آماده‌سازی براساس ماده ۱۵ دستورالعمل اجرایی بند (د) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ که از سوی اداره تعاون معرفی شده اند در شورای مسکن استان مصوب و انتخاب شده‌اند. «بنابراین مجوز قانونی، معرفی مجریان توسط اداره کل تعاون اولاً: در ماده ۱۵ مندرج نیست ثانیاً: معرفی‌نامه تعاون برای احراز شرایط مجریان که می‌بایست شرایط فنی، مالی و اجرایی را دارا باشند، فاقد محمل قانونی می‌باشد. لذا می‌بایست به نحوی از انحاء صلاحیت فنی، مالی و اجرایی مجریان مشخص و محرز و انتخاب اصلح از بین آن‌ها انجام می‌شد. البته از آنجایی که در دستورالعمل، چگونگی تعیین مجری واجد شرایط مشخص نشده است منطقی می‌باشد مجریان مشخص شده در ماده ۱۵ دستورالعمل صرفاً مدیریت طراحی و اجرای آماده‌سازی را در اختیار بگیرند نه اینکه به عنوان پیمانکار عمل کنند و اجرای عملیات توسط آنها انجام شود. کما اینکه در تبصره ۲ ماده مذکور تصریح شده است زمین‌های موضوع آماده سازی در قالب تفاهم‌نامه در اختیار اتحادیه‌ها و نهادهای موضوع این ماده قرار می‌گیرد. در بند ۴ تفاهم‌نامه سه‌جانبه آماده سازی فوق - که منابع مالی اجرای عملیات آماده سازی را تعیین می‌کند - مجدداً مجری را مکلف می‌نماید تا اجرای عملیات را به مجری ذی‌صلاح (حقیقی یا حقوقی) واگذار کند. در حالی که این امر مغایر با مفاد ماده ۱۵ دستورالعمل می‌باشد که به عنوان نمونه می‌توان به تعیین مجری آماده سازی اراضی مسکن مهر در شهر دامغان اشاره نمود که عملیات آماده سازی اراضی به یک نفر شخص حقیقی واگذار شده است.

بند ۳ تفاهم نامه‌های سه جانبه آماده‌سازی اراضی فوق، مجریان مکلف به انجام مطالعات تکمیلی فنی و توجیهی طرح از جمله تهیه نقشه‌ها، برنامه زمان بندی، بررسی و انتخاب مشاور و مجری ذی صلاح می باشند. در حالی که در هیچ کدام از پروژه‌های آماده سازی در شهرهای استان، بند ۳ تفاهم نامه‌های آماده‌سازی رعایت نشده و عملیات اجرایی به صورت امانی و توسط خود مجریان انجام شده است و مجریان نقش پیمانکاران را ایفا نموده‌اند. این موضوع باعث شده است مجریان به جای اینکه به کارگیری مشاور و پیمانکار واجد صلاحیت، طراحی و اجرای آماده‌سازی اراضی را به نحوه احسن مدیریت نمایند و در کنار اتحادیه‌های تعاونی‌های مسکن مهر شهرهای استان - که نمایندگان قانونی تعاونی‌های مسکن مهر در شهرها و متقاضیان مسکن مهر که تأمین کنندگان اصلی منابع مالی آماده سازی اراضی می‌باشند - حامی متقاضیان باشند و نقش مدیریتی ایفا نمایند، در مقابل و برای افزایش منافع خود قدم بردارند و یا در حالت خوش بینانه بدون توقع با کمترین بهاء و بدون دریافت سود مناسب اقدام به آماده‌سازی اراضی نمایند.

۶-۲. نحوه آماده‌سازی اراضی مسکن مهر در استان قم

در استان قم در مورد مساحت ۲۹۹ هکتار، تفاهم‌نامه آماده سازی با اتحادیه‌های تعاونی نیروهای مسلح، کارکنان دولت، مرکز خدمات حوزه علمیه، فرهنگیان، کارگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران تنظیم شده است که پروژه اتحادیه تعاونی نیروهای مسلح حدود ۸۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است و با عنایت به بازدید هیات بازرسی از نحوه آماده سازی اراضی توسط اتحادیه تعاونی نیروهای مسلح ملاحظه شد که پس از سه ماه از اخذ وام آماده سازی، آقای هادی مهربان مدیرعامل اتحادیه مذکور در مورد انجام آماده‌سازی برای میزان ۲۰ درصد باقی‌مانده - علی رغم تعهد ایشان تا تاریخ ۸۸/۷/۲۲ - هیچ‌گونه اقدامی انجام نداده و مجدداً متعهد شده است تا تاریخ ۸۸/۸/۱۵ نسبت به آماده سازی اراضی باقی‌مانده اقدام نماید. اتحادیه‌های تعاونی کارکنان دولت، فرهنگیان و کارگری در پروژه ۳۹ هکتاری پردیسان قدیم در حال آماده سازی هستند و این پروژه حدود ۵۵ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است. همچنین مرکز خدمات حوزه علمیه که در پروژه ۳۴ هکتاری در حال آماده

سازی می‌باشد حدود ۲۴ درصد پیشرفت و اتحادیه‌های مهر که در پروژه ۵۰۰ هکتاری پردیسان در حال آماده سازی بوده حدود ۲ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است. در سازمان مسکن و شهرسازی استان قم هیچ کدام از کارشناسان معاونت مسکن نسبت به نظارت بر نحوه آماده سازی توسط تعاونی مسکن مهر اقدام ننموده‌اند و هیچ گونه نظارتی از سوی سازمان بر نحوه آماده سازی اراضی اعمال نمی‌شود.

۲-۲. نحوه آماده سازی اراضی در استان کردستان

براساس اظهارات مسئولان سازمان مسکن و شهرسازی استان تا مهرماه سال ۸۷ فقط اراضی برای احداث تعداد ۱۷۰۰ واحد آماده تحویل شده و عملاً عملیات اجرایی آماده سازی سایت بهاران سنندج حدوداً ۳۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است. مراحل آماده سازی اراضی مسکن مهر بانه نیز، حدود ۵۰ درصد پیشرفت داشته که پیمانکار آن سازمان همیاری شهرداری‌ها بوده و در شهرستان های سفز و بیجار و کامیاران ، عملیات آماده سازی در حال اتمام و در برخی از بلوک‌ها نیز فوندا سیون اجرا شده است.

۲-۸. آماده سازی اراضی طرح مسکن مهر در استان کرمان

در استان کرمان به دلیل شتاب‌زدگی مسئولان برای بهره‌برداری هرچه سریع‌تر واحدهای مسکونی عملیات ساخت هم‌زمان با آماده‌سازی شروع شده است که این موضوع مشکلات عدیده‌ای چه از بعد فنی و چه از بعد اجتماعی و اقتصادی در آینده به دنبال خواهد داشت که می‌توان به موارد زیر اشاره نمود :

- دربرخی پروژه ها، زیرسازی‌ها در حدود ۴۰ درصد - همانند پروژه مسکن مهر ۴۲ هکتاری - انجام شده و در برخی از پروژه‌ها اقدامی انجام نشده است. - تخریب زیرسازی انجام شده به دلیل تردد زیاد وسایل نقلیه سنگینی که برای گودبرداری و تخلیه مصالح اجباراً باید از مسیرهای در حال اجرا عبور نمایند و این موضوع باعث می‌شود در آینده بعد از ساخت و ساز واحدها هزینه دیگری برای بازسازی خیابان‌های احداث شده به طرح تحمیل شود. - تخریب جدول‌ها توسط شرکت‌های مجری ساخت‌وساز که به دلیل گودبرداری

و عبور وسایل نقلیه اجباراً باید به قطعه مورد نظر دسترسی داشته باشند. - باتکلیفی پیمانکاران مجری با توجه به قراردادهای منعقد شده در مورد آماده سازی زمین - تخریب مجدد زیرسازی خیابان‌ها برای انجام خدمات زیربنایی نظیر آب، فاضلاب، گاز و تلفن به طور نمونه طرح ۵۷ هکتاری شهرک مطهری. - کیفیت نامطلوب اجرای زیرسازی در تعدادی از شهرک‌ها از جمله طرح ۵۷ هکتاری شهرک مطهری در این رابطه با توجه به بازدید طرح ۱۰ هکتاری محمدآباد و ۵۷ هکتاری شهرک مطهری واقع در شهر کرمان مشاهده شد قسمتی از زیرسازی خیابان‌ها و جداول اجراشده به دلیل تردد زیاد وسایل نقلیه تخریب شده است.

۹-۲. نحوه ارائه خدمات آماده‌سازی اراضی طرح مسکن مهر در استان کرمانشاه اغلب پروژه در مرحله نقشه‌برداری، طراحی و انتخاب مشاور بوده و مراحل آماده‌سازی و انتخاب پیمانکاران در برخی از اراضی در دست اقدام است و اقدامات انجام شده با توجه به سپری شدن حدود دو سال از طرح مسکن مهر چندان قابل توجه نیست. در بررسی نقشه‌ها و مشخصات فنی ملاحظه شد که از خدمات مهندسی مشاور فاقد صلاحیت استفاده شده است.

۱۰-۲. نحوه آماده سازی اراضی و خدمات زیربنایی در استان مازندران در برخی از طرحها بخشی از تأسیسات زیربنایی مانند آب شرب در حال اجرا بود و درمورد بخشی دیگر هم اقدامات اولیه انجام شده است و در شرف انعقاد قرارداد می‌باشد.

۱۱-۲. بررسی نحوه آماده سازی اراضی در استان مرکزی در بررسی‌های انجام شده ، وضعیت آماده سازی اراضی برای واگذاری تعاونی مسکن مهر به شرح زیر می‌باشد:

- در شهرهای اراک و مهاجران محدوده ۳۷ هکتاری با ظرفیت تعداد ۳۵۰۰ واحد تا حدود ۸۵ درصد آماده سازی شده است. - در شهرستان خمین تعداد ۳ پروژه آماده‌سازی پیش‌بینی

شده که در یک پروژه به اعتبار اینکه اجرای طرح آماده سازی در تعهد شهرداری بوده هیچ‌گونه کاری انجام نشده است. - در شهرستان دلیجان تعداد ۲ پروژه آماده سازی شده که یک پروژه توسط اتحادیه مربوط در حدود ۹۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته و برای اجرای پروژه دوم اخیراً قراردادی جدید منعقد و مقرر شده است که مراحل اجرای آن به زودی شروع شود. - در شهرستان محلات اجرای یک پروژه آماده سازی به مساحت ۱۱ هکتار در حدود ۶۵ درصد پیشرفت فیزیکی دارد. - در شهرستان تفرش تعداد ۲ پروژه با ظرفیت تعداد ۳۰۰ و ۴۰۰ واحد توسط شهرداری تفرش با حدود ۲۰ درصد پیشرفت فیزیکی آماده سازی شده و پروژه ۴۰۰ واحدی به لحاظ نداشتن متقاضی با پیشرفت ۱۵ درصد متوقف شده است. - در شهرستان ساوه پروژه ۹۳ هکتاری در سال ۸۴ با حدود ۹۰ درصد پیشرفت فیزیکی آماده سازی شده است. - در شهرستان شازند پروژه آماده سازی با ظرفیت تعداد ۱۰۰۰ واحد در مساحت ۸ هکتار تا حدود ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته که به دلیل نداشتن متقاضی و عدم پرداخت وجه به پیمانکار، ادامه فعالیت پروژه با مشکل مواجه شده است و با عنایت به اینکه جمعیت شهر شازند زیر ۲۵۰۰۰ نفر می‌باشد پروژه تحویل اداره بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان شده است.

۱۲-۲. نحوه آماده سازی مسکن مهر در استان لرستان

تعاونی‌های مسکن مهر خرم‌آباد بدون در نظر گرفتن روند انتخاب پیمانکار، مبادرت به انعقاد قرارداد با شرکت آرماپارس نموده اند و مدارک موجود نشان می‌دهد فاقد هر گونه اسناد مناقصه، تضمین، برآورد اولیه و نقشه‌های فنی می‌باشد. به دلیل عدم توجه مجری طرح آماده سازی، عبور خط لوله گاز در محل اجرای طرح مسکن مهر و عدم نظارت به موقع و مناسب سازمان مسکن و شهرسازی استان، موجب به تعویق افتادن طرحها شده است.

۱۳-۲. نحوه ارائه خدمات آماده سازی اراضی در استان همدان

زمینهای واگذار شده در ارتفاعات واقع است به نحوی که در وسط زمین مذکور یک منبع آب شرب شهری توسط شرکت آب و فاضلاب استان همدان به منظور تأمین فشار

مناسب (هد) آب در داخل لوله‌های انتقال آب از قبل احداث شده است. هزینه بالایی در ارتباط با آماده‌سازی زمین مذکور انجام شده که شامل گودبرداری، سنگ برداری و نقشه برداری و کرایه و حمل خاک‌های مازاد توسط ماشین آلات ساختمانی و کامیون‌ها و همچنین هزینه تهیه طرح توسط مشاور هزینه‌های کارگاه و نگهداران است در صورتی که در مراجعه و بازدید از محل پروژه به دلیل مناسب نبودن اراضی واگذار شده، کارگاه تعطیل بوده و عملیات اجرایی در آن انجام نمی‌شود. با عنایت به مراتب فوق اراضی واگذار شده به اتحادیه‌ها و تعاونی مسکن مهر فاقد مکان‌یابی مناسب بوده و زمین‌های واگذار شده به متقاضیان باعث افزایش هزینه‌های احداث واحدهای مسکونی شده است.

۱۴-۲. نحوه آماده سازی اراضی در استان یزد

با توجه به بررسی طرح‌های آماده‌سازی بعضاً ملاحظه شد معابر شهری - که در طرح‌های توسعه شهری (طرح جامع و تفصیلی) دیده شده - در طرح آماده‌سازی مربوط به اراضی واگذار شده برای مسکن مهر لحاظ شده است و شرکت‌های تعاونی و یا مسکن سازها مکلف به اجرای آماده‌سازی آن معابر - شامل اجرای عملیات احداث مسیر زیرسازی و روسازی و اجرای سنگ جدول و رفوژ میانی و ... - شده‌اند که این موضوع باعث تحمیل هزینه اضافی و افزایش هزینه تمام شده قیمت مسکن مهر می‌شود نمونه بارز این موضوع در طرح آماده سازی شرکت تعاونی مسکن سازان شماره ۸ واقع در بلوار مدرس مشهود می‌باشد .

۱۵-۲. نحوه ارائه خدمات آماده سازی اراضی در استان ایلام

در بررسی‌ها مشخص شد که طی سال‌های گذشته مراحل طراحی و تسطیح اراضی عموماً توسط تعاونی‌ها و یا از طریق تنظیم قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری انجام شده است. هرچند مراحل طراحی و تسطیح اراضی قبلاً انجام شده است اما مدارک و مستندات دال بر اعمال نظارت کامل سازمان مسکن و شهرسازی استان ایلام بر مراحل طراحی و تسطیح اراضی - طبق ضوابط فنی از قبیل گزارش ناظران سازمان مسکن و شهرسازی، حجم

عملیات خاکبرداری، دستور کار ناظر - وجود ندارد فلذا نظر به عدم اسناد و مدارک مربوط و بازدیدهای انجام شده مشخص شد که نظارت سازمان مسکن و شهرسازی استان ایلام بر تسطیح اراضی واگذار شده برای احداث مسکن مهر مستمر و مطلوب نبوده است.

بررسی نحوه نظارت بر اجرای طرح‌های مسکن مهر و میزان پیشرفت فیزیکی آن

مسئولیت نظارت عالی بر تحقق اجرای صحیح مفاد ضوابط مربوط به مسکن مهر حسب مورد برعهده وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و تعاون می‌باشد. نظارت صحیح یکی از اقدامات در فرایند ساخت و ساز می‌باشد زیرا کیفیت و استحکام هر ساختمان به نظارت صحیح آن بستگی دارد که توسط ناظران اعمال می‌شود تا بدین نحو از یک طرف مسکن باید جای امنی برای سکونت باشد و از طرف دیگر عدم نظارت باعث حیف و میل هزینه‌ها می‌شود.

۴-۱. نحوه نظارت بر طرح مسکن مهر در استان آذربایجان غربی

عدم نظارت کافی از سوی سازمان مسکن و شهرسازی برآماده‌سازی اراضی مسکن مهر سبب شده است که در بعضی قطعات، فقط تسطیح انجام شود و به زیرساخت‌ها و جدول گذاری و اجرای معابر توجه نشود و آماده سازی‌ها به صورت ناقص و ابتدایی انجام شود و در مواردی هم به علت عدم نیاز به تسطیح حتی تسطیح هم انجام نشده و عملاً آماده‌سازی معوق و مسکوت مانده است و هیچ گونه نظارت و تعهدی بر اجرای زیرساخت‌ها و روساخت‌ها از ناحیه تعاونی‌های مسکن مهر اعمال نشده است. تا زمان بازرسی، موردی که دایر بر عدم رعایت مقررات ملی ساختمان و مشخصات فنی و نقشه‌های اجرایی باشد به صورت کتبی و رسمی گزارش نشده بود. هرچند که این امر قطعاً موجب حصول اطمینان از انطباق کامل عملیات اجرایی با مشخصات فنی و محاسباتی - از جمله استفاده از مصالح استاندارد، عیار و میزان مقاومت بتن، اجرای صحیح فونداسیون و سقف و ستون و ... - نمی‌شود.

۲-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان اصفهان

آماده‌سازی اراضی واقع در شهرهای جدید فولادشهر و مجلسی با نظارت شرکت عمران شهرهای جدید اعمال می‌شود و نظارت پروژه‌ها در این دو شهر از وضعیت مناسب‌تری برخوردار است. در سایر شهرهای استان - که انتخاب پیمانکار و اجرای پروژه‌های نظارت به واسطه اتحادیه‌ها و تعاونی‌های مسکن انجام می‌شود - نظارت ضعیفی از سوی سازمان مسکن و شهرسازی استان اعمال شده است و عدم آگاهی اعضای اتحادیه‌ها و تعاونی‌های مسکن مهر به اهمیت مبحث نظارت و همچنین توان مالی کم و محدود آنان موجب شده است تا امکان انتخاب پیمانکار مجرب و یا ناظر را نداشته باشند. این معضل در شهرهای دور از مرکز بیشتر مشهود است و اهمیت افزایش پوشش نظارتی سازمان مسکن و شهرسازی استان را دو چندان می‌نماید.

۳-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان تهران

سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران به عنوان اصلی‌ترین وظیفه خود با تعریف تعداد ۱۴ پروژه طرح مسکن مهر در سطح استان و تامین اراضی در شهرهای جدید پرند و هشتگرد، نیاز اولیه اراضی طرح مسکن مهر را فراهم نموده است، مضافاً اینکه در هر یک از پروژه‌های تعریف شده کلیه اقدامات و تمهیدات لازم برای اخذ مصوبات کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی، کمیسیون مغایرت‌های اساسی طرح‌های هادی و حسب مورد مصوبات شورایی عالی معماری و شهرسازی کشور انجام شده است. در مورد نحوه نظارت بر چگونگی واگذاری اراضی به اتحادیه تعاونی‌ها، تنظیم تفاهم‌نامه آماده‌سازی، انعقاد قراردادهای واگذاری اراضی و اجاره بلندمدت با اتحادیه‌های متقاضی نیز با توجه به مشارکت اداره کل تعاون استان تهران و سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران کلیه مراحل براساس ضوابط و مقررات انجام شده است ولیکن با توجه به اینکه بعضاً تفاهم‌نامه‌ها براساس تفاهم‌نامه ابلاغ شده توسط وزارت مسکن و شهرسازی تنظیم نشده و یا به طور ناقص تنظیم شده است، مدیرعامل سازمان ملی زمین و مسکن طی نامه مورخ ۸/۱۳/۸۷ - به عنوان متولی امور نظارت بر اجرای طرح مزبور در کشور - موضوع را به کلیه سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌ها تذکر داده و اشکالات

موجود را مرتفع نموده است.

۴-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان چهار محال و بختیاری

با توجه به اینکه ناظر عالی می‌بایست در روند اجرای آماده سازی و به خصوص اجرای بلوک‌های ساختمانی نظارت مستمر و دقیق داشته باشد، علیهذا در بازدیدها و در برخی شهرها - از جمله شهر کرد، بروجن و لردگان - نظارت عالی به‌طور کامل اعمال نشده است. یکی از نقاط ضعف مشاهده شده عدم استفاده از سامانه های نوین سازه ای و مصالح جدید سبک و متناسب با بهینه‌سازی مصرف انرژی است. شایان ذکر است هیچ گونه ساخت و سازی در شهرهای سفید دشت، گندمان، بلداجی، فارسان، جوتقان، بابا حیدر، آلونی، مال خلیفه، طاقانک، شهرکیان، نافچ، نقنه، بن، اردل، ناغان، چلگرد، سورشان، شلمزار، گهرو، فرادنبه و سودجان آغاز نشده است. نتایج حاصل از بازدیدها و مشاهدات انجام شده به شرح زیر اعلام می‌شود:

- معماری واحدها به لحاظ استفاده بهینه از فضاها و چیدمان مناسب قسمت‌های مختلف ساختمان نامناسب می‌باشد. - کیفیت اجرای اسکلت و سقف کاری متوسط تا خوب می‌باشد، ضمناً نتایج مقاومت‌های فشاری نمونه‌های بتن مبین تأمین مقاومت لازم در ساختمان است.
- کیفیت اجرای دیوار چینی و نازک کاری داخلی بر اساس مشاهدات و مقایسه با ضوابط فنی و اجرایی در حد متوسط است.

۴-۵. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان خراسان رضوی

بررسی‌ها در مورد تفاهم نامه‌های تنظیم شده از سوی سازمان مسکن و شهرسازی استان نشان می‌دهد: در مورد هیچ کدام از طرح‌های آماده‌سازی، برنامه زمان بندی عملیات آماده‌سازی ارائه و تصویب نشده است. لذا بر این اساس عملاً امکان نظارت بر طرح‌های آماده‌سازی به لحاظ پیشرفت فیزیکی طی زمان مشخص و در صورت لزوم اجرای جزء اخیر بند ۱۰ تفاهم نامه وجود ندارد. - برخی از اتحادیه‌ها علی‌رغم گذشت چندین ماه از تنظیم تفاهم نامه، تاکنون نسبت به انتخاب مشاور ذیصلاح اقدام نموده‌اند. - همچنین برخی از اتحادیه‌ها برای اجرای عملیات آماده سازی مشاور ذیصلاح انتخاب نموده اند و یا بعضاً عملیات آماده سازی

را به صورت امانی انجام می‌دهند. -در بخشی از اراضی تحویل شده به اتحادیه‌ها، عملیات اجرایی آماده سازی علی رغم گذشت چندین ماه آغاز نشده است. برخی از اراضی - که در قالب تفاهم‌نامه برای اجرای عملیات آماده‌سازی از سوی سازمان مسکن و شهرسازی استان به اتحادیه‌ها یا تعاونی‌ها تحویل شده است- در داخل محدوده شهری قرار ندارد. هرچند اقداماتی برای الحاق این اراضی به محدوده آغاز شده اما برخی از مصوبات لازم تا تاریخ انجام بازرسی ارایه نشده است.

۴-۶. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان خوزستان

در مورد نظارت عالی به ساخت و سازهای طرح مسکن مهر سازمان مسکن و شهرسازی استان خوزستان در تاریخ ۸۸/۳/۱۲ تفاهم‌نامه‌ای با سازمان نظام مهندسی ساختمان استان در رابطه با اعمال نظارت عالی تنظیم شده است تا سازمان مزبور طبق تفاهم‌نامه از خدمات ناظرین مقیم - که دارای صلاحیت، حداقل ۱۵ سال سابقه کاری، ظرفیت لازم برای ارائه خدمات، تمام وقت و غیر شاغل باشند - استفاده کند و گزارش‌های مرحله‌ای تهیه و به شهرداری محل ارائه نماید. حق الزحمه نظارت عالی نیز براساس تعرفه‌های مصوب سازمان نظام مهندسی با تخفیف ۴۰ درصد و براساس جدول با توجه به نامه شماره ۴۶۳۶/۱۰۰/۰۲ مورخ ۸۸/۲/۱ وزیر مسکن و شهرسازی بوده و در آن تعداد ناظران با توجه به تعداد واحدها تعیین شده است. یکی از ابزارهای کنترل و نظارت بر ساخت و سازها بررسی میزان پیشرفت پروژه‌ها و مقایسه آن با برنامه زمان‌بندی، شناخت موانع و مشکلات اجرایی طرح و ارائه راهکار اجرایی به منظور رفع موانع می‌باشد تا طرح سریع‌تر و بهتر و در مدت زمان بندی شده به اتمام برسد. کمبود زمین دولتی با کاربری مسکونی باعث شده است که به تمام متقاضیان مسکن مهر، زمین واگذار نشده باشد. طرح مسکن مهر استان در زمینه آماده‌سازی و ساخت‌وساز پیشرفت مطلوبی نداشته علاوه بر آن براساس بازدیدهای انجام شده از محل اجرای پروژه‌ها ملاحظه می‌شود، اکثر آنها در حال فعالیت آماده‌سازی بوده لیکن تعداد کمی از آنها رو به اتمام است و در مجموع به میزان ۵ تا ۸۰ درصد پیشرفت داشته و با توجه به شروع طرح - که حدود سه سال از آن سپری شده - پیشرفت مطلوبی نداشته که علت اصلی آن عدم پرداخت تسهیلات

از طرف بانک‌ها بوده - عملاً طرح مسکن مهر از سال ۸۶ شروع شده است - برابر بررسی‌ها ساخت‌وسازها تنها در شهرهای خرمشهر و بهبهان در حال انجام می‌باشد که آن هم نسبت به کل پروژه پیشرفت زیادی نداشته است.

۴-۷. بررسی نحوه نظارت بر اجرا و میزان پیشرفت طرح مسکن مهر در استان زنجان در هیچ یک از پروژه‌های مسکن مهر گزارشی از ناظران موجود نبوده و فقط یک مورد مکاتبه درمورد شرکت تعاونی مسکن مهر خرمدره از طرف سازمان مسکن وجود داشته است و در این راستا مدارک مربوط به گزارش‌های مستقیم ناظران از ایشان خواسته شد که مدرکی دال بر ادعای خود ارائه نکردند و بازدید ناظرین عالی‌ه از پروژه‌ها بیشتر معطوف به گزارش پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها می‌باشد و هنگام بازدید از پروژه‌ها موارد فنی نظیر شیت‌های آزمایشگاهی و دستور کارهای کتبی و پیگیری ایرادهای احتمالی قبلی کنترل نمی‌شود و درمورد کنترل شیت‌های آزمایشگاهی (بتن و میل‌گرد) آقای مهندس شهریار رضایی ناظر عالی‌ه سازمان مسکن اظهار داشت: « مواردی نظیر بالا (کنترل شیوه‌های آزمایشگاهی و ...) توسط مشاور کنترل می‌شود و نظارت عالی‌ه صرفاً کنترل موردی است. » همچنین درمورد ابلاغ ایراد به صورت کتبی به دستگاه مشاور و پیمانکار برای حل سریع مشکل، مشارالیه اظهار داشت: « موارد اساسی به صورت کتبی توسط ناظر به مدیر مربوط ارائه می‌شود و در مورد بقیه مراحل بنده بی اطلاع می‌باشم. » ثعلی رغم توجیبات فوق - که قابل قبول هم نمی‌باشد - ناظر می‌بایست برای حل سریع مشکلات در داخل کارگاه تصمیم‌گیری و به مشاور و پیمانکار ارائه طریق نماید.

۴-۸. بررسی نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان سمنان سازمان مسکن و شهرسازی استان هیچ گونه نظارتی در مورد رعایت بندهای ۳ و ۴ تفاهم نامه‌های اجرای عملیات آماده‌سازی در شهرهای استان توسط مجریان طرح‌ها اعمال ننموده و باعث شده است مجریان آماده‌سازی اراضی مسکن مهر در شهرهای استان به منظور اجرای شبکه‌های اصلی و فرعی معابر، جدول و جوی، آسفالت، عملیات خاکی و ... به صورت

امانی کار را انجام دهند و مجریان نقش پیمانکار را ایفا نمایند. به طور کلی سازمان مسکن و شهرسازی نسبت به نظارت فنی و تخصصی بر روند اجرای آماده‌سازی اراضی مسکن مهر از طریق مشاورین ناظر اهتمام کافی را اعمال نکرده و به دلیل گماردن ناظری که در استخدام پیمانکار بوده است، بر نظارت مشاوران ناظر خدشه وارد می‌شود. تا تاریخ انجام بازرسی تعداد ۹۴۵۵ متقاضی برای دریافت وام آماده‌سازی زمین به بانک‌های عامل معرفی شده‌اند که به تعداد ۷۹۰۵ واحد آنها مجموعاً معادل مبلغ ۷۹۰۵۰ میلیون ریال تسهیلات آماده‌سازی پرداخت شده است. برای ساخت واحدها، تعداد ۲۵۹۷ نفر به بانک‌های عامل معرفی شده‌اند و تعداد ۱۱۱۲ نفر آن‌ها موفق به دریافت قسط اول تسهیلات ساخت مجموعاً به مبلغ ۱۰۴۴۹ میلیون ریال شده‌اند.

۹-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان سیستان و بلوچستان

نظارت عالی سازمان مسکن و شهرسازی استان از طریق تنظیم قرارداد با شرکت‌های مهندسی کنترل و بازرسی دارای پروانه صلاحیت این رشته انجام شده است و نظارت مستقیم کارگاهی بر پروژه‌های مسکن مهر از طریق ناظرین دارای پروانه اشتغال بکار مهندسی اعمال می‌شود. در مجموع با توجه به عدم رضایت سازمان مسکن و شهرسازی استان از عملکرد شرکت‌های کنترل و بازرسی، واگذاری این امور به شرکت‌های مذکور متوقف شده است و هم‌اکنون این نظارت مستقیماً توسط سازمان مسکن و شهرسازی اعمال می‌شود. شایان ذکر است که تعداد واحدهای ساخته شده آماده تحویل به تعداد ۶۴۶ واحد می‌باشد.

۱۰-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان فارس

تعداد ۶۸۵۷۶ نفر متقاضی دارای شرایط مندرج در فرم ج بوده‌اند (واجد شرایط) که تعداد ۲۷۱۳۳ فقره قرارداد ساخت منعقد شده است و تعداد ۲۵۰۳۴ نفر متقاضی به بانک برای تسهیلات آماده‌سازی معرفی شده و حدود ۷۱۶۲ نفر وام ساخت دریافت نموده‌اند و قابل توضیح اینکه طبق برنامه اعلام شده برای سال ۸۶ تعهد استان برای ساخت مسکن مهر در سال مذکور تعداد ۱۰۴۰۰۰ واحد می‌باشد. در بازدیدهای انجام شده توسط هیات بازرسی

ملاحظه شد که در اجرای طرح‌های مسکن مهر تأمین آب و فاضلاب، برق، گاز و ... و سایر خدمات زیربنایی اقدامات مؤثری انجام نشده و در طرح‌ها مسائل فنی، شهرسازی منطبق بر قوانین و ضوابط اجرایی نبوده است به‌طور مثال برای صرفه‌جویی در هزینه ساخت پارکینگ‌ها، پیلوت ساختمان در برخی از پروژه‌ها حذف شده است، همچنین علی‌رغم وجود گروه‌های نظارتی، نظارت بصورت مستمر اعمال نشده و دقت در انجام عملیات اجرایی و رعایت مسائل فنی از جمله بتن‌ریزی ضعیف بوده است.

۱۱-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان قم

در استان قم حدود ۱۶۶۸ واحد در مرحله اول پیش‌نویس پروانه تهیه شده و برای تعداد ۳۸۴ واحد پروانه احداث صادر شده است و در حال ساخت می‌باشند که تعداد ۷۲ واحد آن در مرحله اجرای پی، تعداد ۱۱۶ واحد در مرحله اتمام پی‌ریزی، تعداد ۱۱۶ واحد در مرحله اسکلت و تعداد ۸۰ واحد هم پس از دریافت پروانه ساخت هنوز شروع به ساخت‌وساز و احداث بنا ننموده‌اند. در بررسی‌ها ملاحظه شد اداره کل تعاون استان در حد تشکیل شرکت‌های تعاونی فعالیت نموده و هیچ‌گونه نظارتی بر روند پیشرفت طرح نداشته است. همچنین سازمان مسکن و شهرسازی استان در حد واگذاری زمین به اتحادیه‌ها و تعاونی عمل کرده است و اتحادیه‌ها طی قرارداد جداگانه‌ای آماده‌سازی زمین‌های طرح مسکن مهر را به شرکت فراسوی خزر واگذار نموده‌اند و کارشناسان سازمان مسکن و شهرسازی استان قم بر نحوه اجرای آماده‌سازی اراضی مذکور نظارت قابل قبول و مؤثری نداشته‌اند و لذا عملکرد سازمان مسکن و شهرسازی و اداره کل تعاون استان قم در این مورد مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

۱۲-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان کردستان

در جریان بازدید از پروژه‌های آماده‌سازی شهر سنندج و بانه و همچنین پروژه‌های در حال ساخت در شهرهای سنندج، بانه، سقز و دیواندره مشاهده شد که مشکلاتی از جمله بتن‌ریزی نامناسب، بر هم زدن بافت زمین، خاک‌برداری‌های بی‌مورد و بی‌نظم و جابه‌جایی آنها و استفاده نکردن از پیمان مناسب در طرح اختلاط بتن و استفاده از مصالح نامرغوب - از جمله سنگ‌های

هوازده و ماسه با دانه بندی نامناسب - در نتیجه فقدان نظارت صحیح و کافی ایجاد شده است، هیچ گونه گزارش عوامل نظارتی در پرونده‌ها رویت نشد و صرفاً به گزارش مشاورین بسنده شده است. ناظرین پروژه از توان و تجربه کافی در این امر برخوردار نبوده و یا حداقل گزارش - های لازم را به مسئولان منعکس ننموده اند. به طور کلی نظارت سازمان مسکن و شهرسازی استان در نحوه اجرای عملیات ساختمان در پروژه‌های مسکن مهر مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

۱۳-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان گلستان

پس از سامان‌دهی در قالب تعداد ۱۲۵ شرکت تعاونی کارمندی، کارگری و آزاد تعداد ۲۷۷۸۱ نفر متقاضی، فعالیت خود را برای مشارکت ساخت مسکن آغاز نموده‌اند و پس از مطالعه و مکان‌یابی عرصه برای احداث مسکن به مساحت ۱۱۵/۱۷ هکتار برای احداث تعداد ۱۴۰۶۰ واحد به شرکت‌های تعاونی مسکن مهر در ۱۷ شهرستان استان اقدام شده و زمین‌ها در اختیار شرکت تعاونی قرار گرفته است و از مجموعه عرصه‌های واگذار شده در مورد مساحتی حدود ۷۵ هکتار مربوط به تعداد ۸۰۶۸ واحد اقدام به انعقاد قرارداد شده است و حدوداً ۷۹۸۲ نفر (واحد) نسبت به اخذ پروانه ساخت اقدام نموده اند. مضافاً این که از مجموع تعداد ۷۹۸۲ واحد دارنده پروانه ساخت حدود ۲۴۴۱ نفر (واحد) در شهرهای کردکوی و کلاله برای اخذ تسهیلات به بانک عامل معرفی شده و اقدامات ساخت را شروع نموده اند.

۱۴-۴. بررسی نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان گیلان

بررسی‌ها حکایت از آن دارد که عدم برآورد واقعی از نیازها با تعداد متقاضیان واجد شرایط - واجدین شرایط به تعداد ۳۶۱۵۹ نفر است اما در برنامه ابلاغ شده تعداد ۶۱۰۰۰ واحد بوده است - در مرحله اول موجب کاهش شدید در تعداد واحدهای قابل ساخت در طرح مسکن مهر شده و در مراحل بعدی عدم واریز سهم آورده متقاضیان برای آماده سازی اراضی، عدم تخصیص زمین در برخی شهرها - از جمله آستانه اشرفیه، خمام، رودبار - برخی مشکلات مربوط به تعاونی‌ها - از قبیل مشکلات اساسنامه، آگهی ثبت و ... - موانعی را در روند پیشرفت طرح مسکن مهر ایجاد کرده و موجبات کاهش متقاضیان را فراهم آورده است.

۱۵-۴. بررسی نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان لرستان

بررسی‌ها نشان می‌دهد که سازمان مسکن و شهرسازی استان از ابتدای تنظیم قرارداد تا مرحله اجرای آن نظارت مناسب و قابل قبولی بر اجرای پروژه‌ها نداشته است. به‌عنوان مثال می‌توان به عدم ناظر مقیم در پروژه‌های مربوط به شهرستان دورود، انعقاد قرارداد با شرکت‌های فاقد صلاحیت در شهرستان خرم‌آباد و اشخاص حقیقی خارج از ظرفیت قانونی آنها- از جمله مهندس مشاور شاخص سازان آقای امیر محمودزاده- اشاره نمود. در پروژه‌های آرا پارس شهرستان پل دختر و سپهدار طهماسبی نیز شرکت‌های مذکور توسط اتحادیه تعاونی‌ها انتخاب شده‌اند و سازمان مسکن و شهرسازی استان هیچ‌گونه نقشی در انتخاب آن‌ها نداشته است. تاکنون مساحت ۱۷۳/۲ هکتار زمین به مسکن مهر استان اختصاص یافته است که از این مقدار، تعداد ۱۵۴۲۶ واحد طراحی شده و برای تعداد ۱۹۶ واحد دیگر نیز پروانه ساخت صادر شده و تعداد ۲۸۵۴ واحد هم موفق به اخذ تسهیلات آماده‌سازی شده‌اند.

۱۶-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان مازندران

حسب مستندات موجود و بازدید میدانی از محل اجرای سایت پروژه مشاهده شد که بخشی از زیرسازای معابر به طور ناقص انجام شده و بخشی هم در حال اجرا بوده است که دستگاه نظارت - اعم از شرکت مشاور شاراندیشه پارس که طراحی و نظارت پروژه را به عهده دارد و سازمان مسکن و شهرسازی استان بعنوان ناظر عالی - به طور جداگانه موارد نقص را بررسی و احصاء و به پیمانکار برای رفع معایب ابلاغ نموده‌اند ضمن آنکه مابقی عملیات در دست اجرا بوده است در کل انجام عملیات آماده‌سازی پروژه با کندی انجام می‌شود که بخشی از آن به دلیل شرایط جوی در فصل بارندگی بوده است.

۱۷-۴. بررسی نحوه نظارت عالی بر طرح مسکن مهر در استان مرکزی

سازمان مسکن و شهرسازی استان دارای برنامه خاصی برای نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر نبوده است و شهرداری‌ها نیز نظارت مؤثری بر کیفیت اجرای پروژه‌های مذکور اعمال نکرده‌اند. به نحوی که یکی از موانع و مشکلات موجود در روند اجرای طرح مسکن مهر فقدان

برنامه نظارت دقیق بر اجرای اصول و موازین فنی و مهندسی می باشد.

۱۸-۴. نحوه نظارت مسکن و شهرسازی در استان همدان

هیچ کدام از پروژه‌های مسکن مهر دارای برنامه زمان‌بندی مصوب نیست و سازمان مسکن و شهرسازی استان در صدد اخذ این برنامه از تعاونی‌ها برنیامده است تا با وجود آن بتواند روند پروژه را از لحاظ پیشرفت فیزیکی کنترل نماید. سازمان مزبور دیرکرد در پرداخت تسهیلات از سوی بانک‌ها را از دلایل عدم ارائه برنامه زمان‌بندی می‌داند در صورتی که باید گفت در کلیه پروژه‌های عمرانی برنامه زمان‌بندی ارائه می‌شود و در اکثر آنها مشکلاتی هم از نظر مالی یا معارض و غیره بوجود می‌آید که باعث می‌شود پروژه از مسیر خود خارج شود اما این دلیلی بر عدم ارایه برنامه زمان‌بندی نمی‌باشد. سازمان مسکن و شهرسازی استان به صرف اینکه پروژه‌های مسکن مهر دارای مشاور هستند مدعی شده که پروژه‌ها دارای برآورد اولیه است اما این برآوردها از سوی ناظرین عالی‌ه پروژه‌ها بر طبق وظیفه نظارت عالی‌ه کنترل و مصوب نشده است. یکی از نکات مهم که در ارتباط با نظارت عالی‌ه وجود دارد مشخص نمودن روند این نظارت است. در بازدیدهای انجام شده از پروژه‌های مسکن مهر - که دارای پیشرفت فیزیکی در مرحله ساخت بوده‌اند- مواردی همچون عدم رعایت ایمنی در پوشش لباس و کلاه و کار در کارگران، ایرادهای فنی چون خروج از محوریت ستون‌ها و تیرها، کیفیت پایین و کرم بودن بتون سقف، جوشکاری ضعیف و کرمو در محل اتصالات و خروج از محور صفحه ستون‌ها دیده شد که دیگر این نواقص قابل رفع نیست و پروژه‌ها با این مشکلات در حال پیشرفت می باشد.

۱۹-۴. نحوه نظارت بر اجرای طرح مسکن مهر در استان یزد

نظارت بر اجرای طرح‌های مسکن مهر در سازمان مسکن و شهرسازی استان یزد شامل دو بخش نظارت بر تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی و همچنین نظارت بر تهیه نقشه‌های اجرایی و عملیات ساخت می‌باشد. در بخش نظارت بر تهیه اجرای طرح‌های آماده‌سازی طی احکام صادر شده ۲ نفر از کارشناسان سازمان مسکن شهرسازی استان یزد عهده‌دار نظارت بر

اجرای کلیه طرح‌های آماده سازی مسکن مهر در استان می‌باشند که با توجه به تعدد طرح‌های مسکن مهر و پراکندگی آن در سطح استان عملاً امکان نظارت بر این طرح‌ها از سوی آن‌ها امکان‌پذیر نمی‌باشد. در بخش نظارت بر اجرای عملیات احداث مسکن، سازمان مسکن و شهرسازی استان طی احکام صادر شده ۳ نفر از کارشناسان آن سازمان را موظف به نظارت عالی بر پروژه‌های مسکن مهر - که عملیات اجرایی ساخت آنها شروع شده - نموده است. که این نظارت نیز با توجه به تعدد پروژه‌های نظارت عالی بسیار کم‌رنگ می‌باشد. از کل اراضی واگذار شده برای مسکن مهر نیز بیش از ۹۵ درصد در حال انجام عملیات آماده سازی زمین بوده و در حال حاضر تعداد ۷۰۶۲ واحد برای اخذ تسهیلات آماده سازی به بانک معرفی شده است که تعداد ۶۴۱۱ واحد تسهیلات را دریافت نموده‌اند به عبارت دیگر از تعداد کل واحدهای واگذار شده - که نیاز به آماده سازی داشته - همگی به جز تعداد ۱۵۰۰ واحد که به دلیل نقص مدارک، وام آنها به تأخیر افتاده است سایر واحدها از تسهیلات آماده‌سازی بهره‌مند شده‌اند. همچنین برای اخذ وام ساخت نیز تعداد ۵۹۶ واحد برای اخذ وام ساخت معرفی شده‌اند که به تعداد ۳۵۴ واحد، تسهیلات پرداخت شده است.

۲۰-۴. نحوه نظارت بر اجرای مسکن مهر در استان ایلام

طبق ارزیابی‌های انجام شده نظارت قابل قبولی از سوی سازمان مذکور اعمال نشده است هر چند در برخی موارد به بعضی از پیمانکاران و مشاورین پروژه‌های مسکن مهر تذکراتی ابلاغ شده است که با توجه به حجم و گستردگی عملیات اجرایی مسکن مهر در سطح استان ایلام قاعدتاً بایستی سازمان مسکن و شهرسازی استان نظارت به مراتب دقیق‌تر و مطلوب‌تری بر روند اجرایی پروژه‌های مسکن مهر داشته باشد. اما علیرغم نظارت ضعیف سازمان مسکن و شهرسازی استان، بیشتر مشاورین و ناظرین پروژه‌های مسکن مهر از تخصص و تجربه کافی برخوردارند به گونه‌ای که در مسکن مهر کارکنان ایلام، اتحادیه‌های تعاونی‌های مهران، دهلران، ایوان و ... از ادامه عملیات اجرایی شرکت‌هایی که منطبق بر ضوابط و مقررات ملی ساختمان نبوده‌اند جلوگیری شده است.

نتیجه گیری

بنا به مفاد گزارش و بازرسی های انجام شده از نحوه اجرای طرح مسکن مهر در سراسر کشور مسائل و ایراداتی در اجرای طرح ملاحظه شده که در اکثر استان ها مشترک بوده است و همچنین پیشنهادهای برای رفع این مسائل شرح زیر اعلام می شود:

- واگذاری اراضی نامناسب برای احداث مسکن مهر - خارج از محدوده، در دامنه کوه، شیب نامناسب
- به دلیل ضعف مطالعه در مکان یابی اراضی که در نهایت باعث بالا رفتن هزینه های آماده سازی و قیمت تمام شده مسکن مهر می شود.
- عدم پیش بینی کامل سرانه های خدماتی پروژه های مسکن مهر شامل فضای سبز، بهداشتی و عدم نظارت موثر سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها بر نحوه اجرای مقررات ملی ساختمان و کیفیت ساخت و سازها و عدم رعایت مفاد شیوه نامه ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و ...
- فقدان خدمات زیربنایی و رونمایی لازم از جمله آب، برق، فاضلاب، بیمارستان، مدرسه و ...
- ضعف در اعمال نظارت عالی سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها
- نبود پیشرفت فیزیکی پروژه ها در حد مطلوب
- همکاری نامناسب دستگاه های خدمات رسان در ارائه خدمات به پروژه های طرح مسکن مهر علی رغم تکلیف مندرج در مفاد قسمت ۲-۸ بند «د» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور
- ضعف در ارائه برنامه زمان بندی اجرای پروژه ها و برآورد اولیه هزینه های مربوط
- تصویب تغییر کاربری های عمومی به مسکونی برای اجرای طرح مسکن مهر در کمیسیون های موضوع ماده ۵ استان ها و یا الحاق اراضی خارج از محدوده به محدوده قانونی شهر که مغایر با اساس طرح جامع شهرهای مربوط می باشد. همچنین در برخی استان ها علی رغم تغییر کاربری های انجام شده به مسکونی برای اجرای مسکن مهر، محل دیگری برای اجرای مسکن مهر انتخاب شده لیکن زمین تغییر

- کاربری داده شده به کاربری اولیه آن اعاده نشده که این موضوع زمینه سوء استفاده و زمین خواری را فراهم نموده است ، بعنوان نمونه در استان گیلان قابل ذکر می باشد .
- نیاز سنجی انجام شده برای هر یک از استان ها بعضاً با واقعیت موجود - تعداد متقاضیان یا واجدین شرایط مطابقت ندارد .
- ضعف فنی و اجرائی در عملکرد پیمانکاران و مجریان طرح مسکن مهر و بعضاً پائین بودن کیفیت ساخت و سازها در پروژه های مسکن مهر
- انصراف تعداد قابل توجهی از متقاضیان مسکن مهر بدلیل مسائل و مشکلات موجود در طرح مسکن مهر بویژه عدم اطلاع از قیمت تمام شده واحدهای مسکونی مورد نظر متقاضیان که از ابتدا بطور شفاف به اطلاع افراد رسانیده نشده و تصور عمومی این بوده است که با مقدار کمی سرمایه گذاری می توانند صاحب مسکن شوند .
- وجود معارضین ملکی و فقد اسناد مالکیت به نام دولت و . . .
- در برخی از تعاونی های مسکن مهر اعضای هیات مدیره از تخصص و تجربه کافی برخوردار نیستند
- کمبود زمین برای اختصاص به طرح مسکن مهر در برخی از استان ها
- عدم اعمال نظارت مستقیم و مستمر و شایسته سازمان مسکن و شهرسازی استانها بر نحوه اجرای مقررات ملی ساختمان و عدم توجه به مقررات کیفی اجرا و مصالح طبق نقشه های فنی و محاسباتی به طوری که در مواردی به صدور دستور اصلاح ، مقاوم سازی و تخریب منجر شده است.
- از علل مهم عدم پیشرفت فعالیتها، تأخیر در پرداخت تسهیلات بانکی می باشد.
- برخی از اراضی بدون آنکه در قالب انواع طرح های توسعه شهری - متصل و منفصل - قرار گیرد برخلاف قوانین مربوط و با استناد به نظر کار گروه تخصصی مسکن و شهرسازی برای احداث مسکن مهر در اختیار تعاونی های مسکن قرار داده شده است. همچنین روند معرفی و واگذاری زمین مناسب به شرکت های تعاونی برخی شهرها به دلایلی مانند اختلاف دستگاه ها و عدم تعامل آنها و عدم استقبال تعاونی ها ، وجود معارضین و ... علی رغم تنظیم تفاهم نامه برای چندین دفعه اصلاح و این امر موجب

- تطویل در اجرای طرح مسکن مهر شده است .
- تمام نشدن عملیات آماده‌سازی پروژه و عدم پیشرفت فیزیکی مناسب پروژه که باعث دلسردی سهامداران و متقاضیان و انصراف تعداد ۷۰۰ نفر و استرداد وجوه پرداخت شده آماده سازی شده است.
- عدم پیش‌بینی سامانه جمع‌آوری و دفع فاضلاب در طراحی اولیه
- تاخیر در اجرای پروژه و تغییر در نوع قراردادهای ساخت مسکن مهر
- نارضایتی متقاضیان از بعد مسافت پروژه‌های مسکن مهر
- در بعضی از شهرها اراضی با مساحت بسیار بیش‌تر از نیاز طرح مسکن مهر به کاربری مسکونی تغییر داده شده است .
- اراضی واگذار شده به تعاونی‌ها با توجه به تعداد نفرات اعضای تعاونی دارای مساحت کافی نمی‌باشد.

پیشنهادها

- پیشنهاد می‌شود وزارت مسکن و شهرسازی طی بخشنامه ای به سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها بر رعایت سرانه های خدماتی (فضای سبز، بهداشتی، فرهنگی و ...) پروژه‌های مسکن مهر و مکان یابی اراضی مورد نیاز در چارچوب طرح های جامع و تفصیلی مصوب با کاربری‌های مسکونی تاکید نمایند و در صورت نیاز به تغییر کاربری و یا الحاق به محدوده های قانونی ، ضرورت دارد موضوع ابتدا به تصویب کمیسیون موضوع ماده ۵ استان و در صورت وجود مغایرت اساسی با طرح جامع به تأیید نهایی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد . ضمناً مشکلات و معضلات موجود از جمله فقد اسناد مالکیت ، معارضین ملکی و ... را پیگیری و رفع نماید.
- سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها وفق وظایف ذاتی خود در نظارت بر ساخت و سازها و اجرای ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی ، نظارت موثر و قابل قبولی بر اجرای پروژه های مسکن مهر اعمال نمایند و ضمناً با توجه به اجباری شدن استاندارد مصالح ساختمانی در ارتباط با این موضوع نیز توجه ویژه به هنگام نظارت بر ساخت و سازها

- انجام شود.
- وزیر محترم مسکن و شهرسازی از طریق هیات دولت موضوع ایفای تعهدات دستگاه های خدمات رسان مبنی بر تامین خدمات زیربنایی مورد نیاز را بمنظور انجام اقدامات لازم پیگیری کند و در صورت کمبود اعتبار، پیگیری لازم برای تامین اعتبار انجام شود.
- دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با پیگیری از طریق دبیرخانه های کمیسیون های موضوع ماده ۵ سراسر کشور ، آن بخش از اراضی که به منظور اجرای پروژه های مسکن مهر عمدتاً از کاربری های خدماتی ، عمومی و کشاورزی به کاربری های مسکونی تغییر یافته ولی اجرای طرح در آن منتفی و به زمین دیگری منتقل شده است را به کاربری اولیه اعاده نماید .
- ضرورت دارد سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها پیگیری لازم برای ارایه برنامه زمان بندی پروژه ها و برآورد هزینه ها توسط تعاونی ها و پیمانکاران را انجام دهند و بر روند اجرای پروژه مطابق برنامه و برآورد مذکور نظارت نمایند .
- سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها نسبت به نیازسنجی واقعی متناسب با تعداد متقاضیان واجد شرایط اقدام نمایند .
- انجام آماده سازی اراضی با رعایت کامل شرایط و مولفه های تعریف شده در ضوابط و مقررات از جمله تبصره یک ماده ۱۵ دستورالعمل اجرایی برنامه های تامین مسکن - شامل طراحی تسطیح زمین ، اجرای جوی و جدول و ... - با اتخاذ تمهیدات لازم انجام وهمچنین در مورد اراضی که آماده سازی آنها بدون اقدام مانده است تصمیم مقتضی اتخاذ شود .
- در ارجاع کار به پیمانکاران و مشاوران به ظرفیت کار و صلاحیت آنها توجه لازم اعمال و دراین راستا ضرورت دارد مفاد شیوه نامه ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان رعایت شود .
- نظر به اینکه تعداد زیادی از افراد غیر واجد شرایط در برخی از استان ها برای اخذ زمین و تسهیلات بانکی معرفی شده اند ضرورت دارد سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها نسبت به کنترل و بررسی مجدد و حذف افراد غیر واجد شرایط اقدام نمایند.

قابل توجه محققان، استادان و نویسندگان

فصلنامه دانش ارزیابی آماده دریافت مطالب و مقالات علمی شمامست.

لطفاً در نوشتن مقاله نکات زیر را رعایت کنید:

۱. ساختار مقاله طبق روش علمی شناخته شده‌ای باشد و چکیده، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مأخذ داشته باشد.
 ۲. روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، فرضیه‌ها یا سئوالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
 ۳. چکیده بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کلمه به زبان فارسی تهیه شود و ترجمه انگلیسی عنوان مقاله و چکیده آن نیز الزامی است.
 ۴. در پایان چکیده، آوردن کلیدواژه‌های مربوط به آن مقاله الزامی است.
 ۵. ذکر عنوان شغلی به همراه نشانی الکترونیکی الزامی است.
 ۶. حجم مقاله تایپ شده از ۲۵ صفحه A۴ بیشتر نشود.
 ۷. در مقابل اطلاعات، آمار و هر گونه ادعایی، منبع به صورت دقیق ذکر شود. این بند شامل جداول و نمودارها نیز می‌شود.
 ۸. ذکر معادل غیر فارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پایین هر صفحه (در قسمت پاورقی) ضروری است.
 ۹. منابع مورد استفاده در مقاله باید درون متنی و به شکل زیر نوشته شود:
 - برای کتاب: نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه؛ مثال: سیمبر، ۱۳۸۲:۷۵.
 - برای مقاله: نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه؛ مثال: نازپرور، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۸.
- لازم به ذکر است که در صورت تکرار پی‌درپی (بدون فاصله) منابع، کلمه همان با شماره صفحه و در لاتین نیز به «Ibid» و شماره صفحه اکتفا شود.
- منبع لاتین: ذکر منابع لاتین نیز همانند منابع فارسی است، یعنی اگر از منبعی به شکل مستقیم استفاده شد، لازم است با مشخصات کامل قید شود.
۱۰. هر گونه توضیح اضافی و ضروری به صورت پاورقی آورده شود.
 ۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع مورد استفاده فارسی و لاتین جداگانه به شکل زیر ارائه شود:
 - کتاب: نام خانوادگی، نام، سال، عنوان کتاب، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، محل انتشار، ناشر. مثال: امین، سیمبر، ۱۳۸۲، سرمایه‌داری در عصر جهانی شدن، ناصر زرافشان، تهران، آگه.
 - مقاله: نام خانوادگی، نام، سال، عنوان مقاله، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، نام مجله، سال یا دوره، شماره. مثال: نازپرور، بشیر، ۱۳۸۱، خشونت علیه زنان و عوامل موثر در آن، فصلنامه پژوهش زنان، دوره ۱، شماره ۵۳.

چکیده انگلیسی

Supervision and Inspection Department of the Ministry of Interior and Municipalities

Providing housing and shelter has always considered being one of the most important human concerns. Housing is a key element of establishing and maintaining social – economic security in a society. As long as people have a shelter, they are able to do their other social- economic activities. So, the provision of housing is one of the elements which ensure the progress of a nation and a society. For this reason, the state of Islamic Republic of Iran has tried to provide housing for low-income segments of the society by implementing of Mehr Housing Plan. In this way, the state has endeavored to attract and absorb the private sector funding, resources of reserve accounts, foreign finance, state general revenue, state investment companies, financial aid and benevolent non-governmental organizations and banking facilities. According to the budget of 1386, in order to assistance people living in cities under one million inhabitants, the Parliament has urged the Cooperative Ministry and the Housing and Urban Development Ministry to provide the followings: supply of suitable land; organizing qualified applicants in cooperatives mold; preparation of land; provision of basic and non-basic services; and monitoring the implementation of process. This report is a summary of the conducted inspections on the performance of Housing and Urban Development Organizations of provinces in implementing Mehr Housing Plan in 1388-89.

Key words: Mehr housing; headquarters to coordinate the provision of housing in provinces, long-term lease of land, land preparation, provision of basic services and non-basic; inspection.

Approaches to Monitoring Social Policies and Their Application in The Development Plans and Budgets

Mohammad Javad Haghshenas

Monitoring or inspection has an unmatched role in implementation of successful policies. This is especially the case for social policy, because these policies are more in need of care due to their breadth and depth. In order to monitor social policies, different approaches have been presented. Among them, four have been more interesting including: social systems accounting; social auditing; social testing; and synthesis of research and practice. Given the theoretical vacuum regarding these approaches and their impact on the improvement of social policies, in the present paper we have tried to besides introducing these approaches and their strengths and weaknesses with a descriptive - analytical approach, examining the application of them in monitoring the budget and development programs in Iran. Results show that one of the major causes of failure to achieve the development goals defined in the budget laws and programs is lack of understanding and applying new approaches to monitoring.

Key words: social policy, monitoring approaches, budget, and development plans Mehr housing policy evaluation with a focus on the performance of Housing and Urban Organization

Study of Relationships Between Type of Organizational Structures and the Level of Corruption Case Study of Selected Agencies in Shiraz

Habib allah Salarzehi, PhD
Yaser miri

In organizations with a rigid structures, according to modern management views, existence of cumbersome rules and restrictions and the disturbances caused by the restrictions and also lack of compliance with environmental changes, will result in more corruption. Because of the impact of organizational structure on corruption, the purpose of this study is to investigate the relationship between organizational structure and the level of corruption in the selected public executive agencies in the city of Shiraz. The research method in its aim is practical and the used plan is descriptive-correlation. The population of research was 3000 employees of the elected the executive agencies in Shiraz in 1389, from which 340 have been elected by random class sampling. The instruments of collecting data include two questionnaires: one on the organizational structure consists of 20 items and the other on corruption with 21 items. The research reached to the conclusion that there is a meaningful correlation between organizational structures and civil service corruption, so that the dimension of corruption in organizations with mechanical structures is wider. It was also found that there is a direct correlation among organizational structure and inappropriate professional behavior, the dimension of discrimination and lashes. However, we did not observe any meaningful relationship between organizational structures, on the one hand and abuse and fabricated actions on the other.

Key words: civil service corruption, organizational structures, mechanical structure, organic structure.

The Views of Civil Service Employees in the City of Boroujerd on Institutional Causes of Corruption

Mohammad Reza Jaber Ansari, PhD
Afshin Bazguir

Parallel to the expansion of government activities in community affairs in the one hand and the fade of ethics in human life, on the other hand, the more corruption is revealed. Given the importance of health of civil service in its main mission or realizing the social objectives in macro level, scientific study of administrative corruption as one of the civil service pests is obviously necessary. In light of recognizing factors affecting the incidence and prevalence of this complication, it would be possible to find a solution that is effective. The main purpose of this research is to understand the real roots of corruption in the organization. Our research methods are descriptive survey and multi-stage sampling (randomized and cluster). In order to make sure of questionnaire validity, we have used the experts' points of view and to ensure its reliability, Cronbach's alpha method was used. For statistical analysis, Chi-square and binomial tests were used. Based on the findings of this research, organizational factors affecting the incidence of corruption, in order of importance, include: weakness of supervision and control; economic factors; the complexity of laws and regulations; existence of some networks of informal relations in organizations; and job insecurity of managers. In the end, in order to prevent the spread of corruption and its control, some recommendations are presented.

Key words: corruption; economic factors; network of informal relationships in the organization; supervision and control; complexity of laws and regulations; job security of managers

Documents Narrate the History of Inspection Institute; Organizational Evolution and Performance Assessment of Inspection Organization in Contemporary Iran

Ahmad Golmohammadi

Not only there are little written documents on history of inspection and surveillance institution, but also these documents are not based on valid data and instances. By using the most trustworthy available formal documents (belonged to the first and second Pahlavi) and the experiences of officials and inspectors of General Inspection Organization, this paper tries to renarrate the history of this institute and gives a reliable answer to these questions: how modern inspection institute has formed in the contemporary history of Iran (in the first and second Pahlavi and in the IRI); how has it evolved in the shape of different organizations; and how has it done its special function. To do so, after reviewing briefly the concepts of inspection, we will try to identify the evolution of inspection institution and its function in the three mentioned periods. And likewise, this documented and historical narrative will provide the basis for a pathological deduction and to supply some recommendations to improve the functional status of inspection institution.

Key words: General Inspection Organization, inspection, monitoring and control

Indicating Appropriate Methodology for Strategic Control

Sayed Mohammad Aarabi, PhD

Nabiollah Dehghan, PhD

This article has been done with the aim of clarifying and introducing an appropriate methodology for strategic control studies. In this article, the main subject of study is the researches which have been done in the field of strategic control in macro level of the country. The paper is applicable-developmental at its ends or consequences; reconnaissance-base in research's aim; and a qualitative research in it's method of data using. The method of research is case study and therefore hypotheses have been evaluated using this methodology.

Documents (the results of published researches in the filed of strategic management) are the source of collected data. The data has been gathered from different sources and have been analyzed by using analysis method of comparative patterns. Among different methods in the field, according to the results of the analysis and composition data, ethnographic research is an appropriate method for strategic control researches.

Key words: methodology; strategic control; ethnography.

English Abstracts

Evaluation Knowledge Quarterly

6

Articles

Indicating Appropriate Methodology for Strategic Control

Sayed Mihammad Aarabi, PhD, Nabiollah Dehghan, PhD

Documents Narrate the History of Inspection Institute; Organizational Evolution and Performance Assessment of Inspection Organization in Contemporary Iran

Ahmad Golmohammadi

The Views of Civil Service Employees in City Boroujerd on Institutional Causes of Corruption

Mohammad Reza Jaber Ansari, PhD, Afshin Bazguir

Study of Relationships Between Type of Organizational Structures and the Level of Corruption Case Study of Selected Agencies in Shiraz

Habib allah Salarzehi, PhD, Yaser miri

Approaches to Monitoring Social Policies and Their Application in The Development Plans and Budgets

Mohammad Javad Haghshenas

Inspection Report

Supervision and Inspection Department of the Ministry of Interior and Municipalities